

Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung
im Bündner Tourismus

Tourismusfinanzierung Graubünden

Erläuternder Bericht

November 2009

Inhaltsverzeichnis

BEGRIFFSDEFINTIONEN.....	7
ZUSAMMENFASSUNG.....	9
A) AUSGANGSLAGE.....	17
1 TOURISMUS IM KANTON GRAUBÜNDEN.....	17
1.1 BEDEUTUNG DES TOURISMUS IM KANTON GRAUBÜNDEN	17
1.2 NUTZNIESSENDE DES TOURISMUS	19
1.3 HERAUSFORDERUNGEN FÜR DEN BÜNDNER TOURISMUS.....	20
2 BÜNDNER TOURISMUSFÖRDERUNG	23
2.1 VISION FÜR GRAUBÜNDEN.....	23
2.2 STRATEGISCHE STOSSRICHTUNGEN IM WIRTSCHAFTSLEITBILD GRAUBÜNDEN.....	23
2.3 POTENZIALE DES TOURISMUS IM KANTON GRAUBÜNDEN.....	24
2.3.1 Wachstumsmarkt	24
2.3.2 Wachstumspotenziale	25
2.4 AKTIVITÄTEN DES KANTONS GRAUBÜNDEN.....	27
2.4.1 Grundsatz	27
2.4.2 Förderung der letzten Jahre	27
2.4.3 Förderstrategie im Tourismus.....	29
2.4.4 Die Rolle des Kantons.....	33
3 PROJEKT „BÜNDNER TOURISMUSREFORM“.....	34
3.1 VISION UND ZIELE FÜR DEN BÜNDNER TOURISMUS IM JAHR 2012.....	34
3.2 AUSGANGSLAGE.....	36
3.3 ANGESTREBTE STRUKTUR- UND AUFGABENREFORM.....	36
3.4 NEUAUSRICHTUNG VON GRAUBÜNDEN FERIEEN	37
3.5 UMSETZUNG DER STRUKTUR- UND AUFGABENREFORM	38
3.6 WEITERE MIT DER REFORM ZUSAMMENHÄNGENDE INITIATIVEN.....	39
3.7 AUFGABENTEILUNG IM BÜNDNER TOURISMUSMARKETING	41
3.8 KRITERIEN FÜR DESTINATIONSMANAGEMENT-ORGANISATIONEN (DMO)	42
3.9 KRITERIEN FÜR REGIONALE TOURISMUSORGANISATION (RETO).....	45
3.10 ERWARTUNGEN AUFGRUND DER TOURISMUSREFORM	47
3.11 DER REFORMSTAND IN GRAUBÜNDEN	49
3.12 FAZIT ZUM PROJEKT BÜNDNER TOURISMUSREFORM	51

4 ZUKUNFTSTAUGLICHE FINANZIERUNG DER TOURISMUSORGANISATIONEN	52
4.1 NOTWENDIGKEIT EINER REFORM DER FINANZIERUNG DER TOURISMUSORGANISATIONEN ...	52
4.1.1 Erfordernisse an die Finanzierung der Tourismusorganisationen	53
4.1.2 Kernelemente des neuen Finanzierungsmodells	54
4.2 ÜBERSICHT ZUR AKTUELLEN TOURISMUSFINANZIERUNG.....	57
4.2.1 Kurtaxen und weitere Gästetaxen	58
4.2.2 Tourismusförderungsabgabe.....	60
4.2.3 Gemeindebeiträge und weitere Erträge	62
4.2.4 Struktur und Finanzierung der bisherigen Tourismusorganisationen	62
4.2.5 Stärken und Schwächen der heutigen Finanzierung der Tourismusorganisationen ...	64
4.3 TOURISMUSFINANZIERUNG IN ANDEREN KANTONEN UND IN NACHBARREGIONEN.....	65
B) KANTONALE TOURISMUSABGABE.....	69
5 TECHNISCHE EINZELHEITEN DER KANTONALEN TOURISMUSABGABE	69
5.1 MITTELGENERIERUNG	69
5.1.1 Abgabepflichtige Personen.....	69
5.1.2 Abgabeobjekt	69
5.1.3 Allgemeine Abgabenbemessung.....	70
5.1.3 a. Tourismusnahe Unternehmen und Beherbergungsunternehmen	71
5.1.3 b. Beherbergungsunternehmen	77
5.1.3 c. Nicht gewerbsmässig Beherbergende.....	80
5.1.3 d. Wohnungseigennutzende	80
5.1.4 Bemessungsgrundlage AHV-Lohnsumme.....	83
5.1.5 Alternativen zur AHV-Lohnsumme	84
5.1.6 Gemeindegzuschlag resp. –abschlag auf der KTA.....	86
5.2 MITTELVERWENDUNG	88
5.2.1 Mittelrückfluss	88
5.2.2 Voraussetzungen an die Empfänger der Mittel aus der KTA	90
5.2.3 Zweckbindung.....	91
5.2.4 Mittelausstattung.....	93
5.2.5 Vorleisterregionen.....	95
5.2.6 Fonds für Tourismusprojekte von überregionalem Interesse	98
5.2.7 Kantonale Beiträge an Tourismusorganisationen	99
5.3 KTA-VOLLZUG	100
5.3.1 Organisatorische Einbettung	100
5.3.2 Organisation KTA-Vollzug	101
5.3.3 Kosten KTA-Vollzug	102

5.3.4	Rolle der Gemeinden	103
5.4	ÜBERGANG VOM ALTEN ZUM NEUEN SYSTEM	103
5.5	WEITERE ASPEKTE ZUR KANTONALEN TOURISMUSABGABE	104
5.5.1	Degression und „flat rate“	104
5.5.2	Mehrwertsteuer	106
5.5.3	Submissionswesen und ausserkantonale Unternehmen	107
5.5.4	Abgrenzung zur Zweitwohnungsthematik	109
6	WIRKUNGSPRÜFUNG	110
6.1	GRUNDFINANZIERUNG DES TOURISMUS	110
6.2	EVALUATION DER TOURISMUSREFORM INKL. KANTONALE TOURISMUSABGABE	111
6.3	ZEITLICHE BEFRISTUNG DER KANTONALEN TOURISMUSABGABE	112
6.4	WIRKUNGSPRÜFUNG BEI TOURISMUSORGANISATIONEN.....	113
7	RECHTLICHE ABSTÜTZUNG DER KANTONALEN TOURISMUSABGABE	115
7.1	RECHTSNATUR DER KANTONALEN TOURISMUSABGABE	115
7.2	VERFASSUNGSMÄSSIGE GRUNDLAGEN UND BESTEUERUNGSGRUNDSÄTZE	115
7.2.1	KTA und Rechtsgleichheit resp. Willkürverbot.....	116
7.2.2	KTA und Legalitätsprinzip	118
7.2.3	KTA und interkantonales/interkommunales Doppelbesteuerungsverbot.....	119
7.2.4	KTA und Wirtschaftsfreiheit	120
7.2.5	Keine Gleichartigkeit der KTA mit der Mehrwertsteuer	121
8	ERLÄUTERUNGEN ZU EINZELNEN BESTIMMUNGEN DES GESETZESVORSCHLAGES	123
9	FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN	155
9.1	FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN.....	155
9.2	PERSONELLE AUSWIRKUNGEN.....	156
C)	KANTONALES RAHMENGESETZ	157
10	KANTONALES RAHMENGESETZ ALS VARIANTE.....	158
10.1	GRUNDKONZEPT EINES KANTONALEN RAHMENGESETZES.....	158
10.2	AUFBAU DES KANTONALEN RAHMENGESETZES	160
10.3	ERLÄUTERUNGEN ZU EINZELNEN BESTIMMUNGEN DES GESETZESVORSCHLAGES	163
10.4	FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNG.....	174
10.5	FAZIT ZUM KANTONALEN RAHMENGESETZ	175

11 WEITERE GEPRÜFTE ALTERNATIVEN	181
11.1 FREIWILLIGE VEREINBARUNG ZWISCHEN GEMEINDEN.....	181
11.2 GRUNDGESETZ FÜR DIE KURTAXE UND TOURISMUSFÖRDERUNGSABGABE.....	182
11.3 TOURISMUSABGABE AUF REGIONALER EBENE.....	182
11.4 PARTIELLE TOURISMUSZWECKSTEUER.....	183
11.5 FAZIT ZU DEN GEPRÜFTEN ALTERNATIVEN.....	184
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	185
TABELLENVERZEICHNIS.....	186

Tourismusfinanzierung Graubünden

(Erläuternder Bericht)

Teil A: Ausgangslage

Seite 17

- Bündner Tourismusreform

Teil B: Kantonale Tourismusabgabe

Seite 69

- Gesetz über die Finanzierung der Tourismusorganisationen (TFG)

Teil C: Kantonales Rahmengesetz

Seite 157

- Gesetz über die Harmonisierung der Tourismusfinanzierung (THG)

ANHÄNGE	187
Anhang I Promillesätze für tourismusnahe Unternehmen und Beherbergungsunternehmen.....	187
Anhang II Abgabesätze für Beherbergungsunternehmen, nicht gewerbsmässig Beherbergende und Wohnungseigennutzende.....	188
Anhang III NOGA-Systematik.....	189

Abkürzungen

AWT	Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden
DMO	Destinationsmanagement-Organisation
GRF	Graubünden Ferien
GTA	Gemeinde-Tourismusabgabe
KTA	Kantonale Tourismusabgabe
KTX	(kommunale) Kurtaxen (und weitere Gästetaxen)
ReTO	Regionale Tourismusorganisation (bisher im Umsetzungskonzept zur Bündner Tourismusreform als „zukünftige Tourismusorganisation“ zTO bezeichnet)
TFA	(kommunale) Tourismusförderungsabgabe
TFG	Tourismusfinanzierungsgesetz (Gesetz über die Finanzierung der Tourismusorganisationen)
THG	Tourismusharmonisierungsgesetz (Gesetz über die Harmonisierung der Tourismusfinanzierung)
TO	Tourismusorganisation
zTO	zukünftige Tourismusorganisation, neu als „ReTO“ bezeichnet

Begriffsdefinitionen

Tourismusorganisation: In den bisherigen Unterlagen zur Bündner Tourismusreform werden unter Tourismusorganisationen alle bestehenden Kur- und Verkehrsvereine sowie touristischen Marketingorganisationen in Graubünden unabhängig von ihrer Grösse verstanden. Beim Projektstart im Jahre 2006 waren es 92 Organisationen.

Destinationsmanagement-Organisationen: Touristische Marketingorganisationen, welche in der Lage sind, ein umfassendes Destinationsmanagement zu betreiben, müssen Minimal-kriterien in den Bereichen Organisation und Führung, Aufgaben und Ressourcen sowie Grösse und Dominanz erfüllen. Die wichtigsten Kriterien sind frei verfügbare Marketingmittel in der Grössenordnung von mindestens Fr. 4.0 bis 7.0 Mio. und eine Bettenkapazität, welche es erlaubt, jährlich annähernd 2.0 Mio. Logiernächte in Beherbergungsbetrieben sowie in vermieteten Wohnungen zu erreichen.

Regionale Tourismusorganisationen: Touristische Marketingorganisationen, welche einer DMO ein Mandat zur Marktbearbeitung von jährlich mindestens Fr. 200'000.-- erteilen können. Zusätzlich müssen sie weitere Kriterien bezüglich Organisation und Führung, Produktgestaltung, Marktbearbeitung und Verkauf erfüllen. In den bisherigen Grundlagen zur Tourismusreform war von regionalen „zukünftigen“ Tourismusorganisationen die Rede. Mit dem Wort „zukünftig“ wurde ausgesagt, dass es sich bezüglich Organisation und Aufgaben inkl. frei verfügbarer Marketingmittel nicht um die heute vielerorts existierenden lokalen Kurvereine handelt. Einige dieser regionalen Tourismusorganisationen haben sich bereits gebildet. Ab sofort wird anstelle des Begriffs zTO der Ausdruck regionale Tourismusorganisation (ReTO) verwendet, wobei sich an der inhaltlichen Definition nichts ändert.

Tourismusregion oder Destination: Unter einer Tourismusregion oder Destination wird ein geografischer Raum verstanden, welcher aus Sicht des Gastes als ein touristischer Erlebnisraum betrachtet wird. Die in Graubünden gebräuchliche politische Regioneneinteilung (Regionalverbände, Kreise usw.) entspricht nicht durchwegs den Tourismusregionen und Destinationen im touristischen Sinn.

Touristische Wertschöpfung (direkt und indirekt): Die touristische Wertschöpfung ist die gesamte Wertschöpfung, die entweder direkt oder indirekt auf den Tourismus zurückgeführt werden kann. Die direkte Wertschöpfung geht auf den direkt mit den Touristen erzielten Umsatz zurück und errechnet sich aus diesem Umsatz abzüglich der Vorleistungen und Investitionen, die benötigt werden, um die entsprechenden Güter oder Dienstleistungen zu produzieren. Die indirekte Wertschöpfung geht auf den indirekt mit dem Tourismus erwirtschafteten Umsatz zurück (z.B. Warenlieferung an Hotellerie) und errechnet sich wie die direkte Wertschöpfung.

Tourismusmarketing: Als Tourismusmarketing wird nachfolgend die Gesamtheit aller Aktivitäten verstanden, welche «zur Überzeugung eines Kunden zum Kauf einer bestimmten Leistung» notwendig sind. Insbesondere wird darunter die Entwicklung/Gestaltung eines Produktes, die Werbung/Kommunikation, der Verkauf/Distribution und die Erfolgskontrolle verstanden. Vorbereitende Tätigkeiten wie die Evaluation und Bearbeitung künftiger Distributionskanäle oder neuer Kundengruppen, im Sinne einer aktiven Verkaufsförderung, wird dabei als eigentliche Marktbearbeitung bezeichnet.

Nicht unter den Begriff Marketing fallen typische Aufgaben von Verkehrsvereinen und Tourismusorganisationen wie z.B. Interessenvertretung nach innen (gegenüber der Gemeinde, Bevölkerung usw.), Betrieb und Unterhalt von touristischen Infrastrukturen (Wanderweg, Langlaufloipe, Hallenbad, Eisplatz usw.), Betreuung der Gäste vor Ort (Informationsschalter) oder Durchführung von Veranstaltungen, die primär den Gästen vor Ort als Rahmenprogramm dienen.

Tourismusentwicklung: Die Tourismusentwicklung umfasst Planung, Entwicklung, Bau, Betrieb und Unterhalt von touristischen Angeboten (Infrastrukturen und Dienstleistungen) vor Ort, von denen insbesondere Gäste und Zweitwohnungseigentümer bzw. -eigentümerinnen profitieren können. Als Beispiele gelten Sportanlagen, Veranstaltungen, innerregionaler öffentlicher Verkehr oder Informationssysteme. Die dafür notwendigen Mittel stammen heute aus Kurtax-Erträgen. Grössere Investitionen werden in der Regel durch die Gemeinden finanziert.

Grundlage

Umsetzungskonzept: Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus (Amt für Wirtschaft und Tourismus, November 2006)

Das Umsetzungskonzept zur Bündner Tourismusreform sowie der Bericht „Stand der Umsetzung“ (April 2008) können beim Amt für Wirtschaft und Tourismus, Grabenstrasse 1, 7001 Chur, info@awt.gr.ch bestellt werden. Weitere Informationen sind unter www.awt.gr.ch verfügbar.

Zusammenfassung

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 Verschlinkung 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.

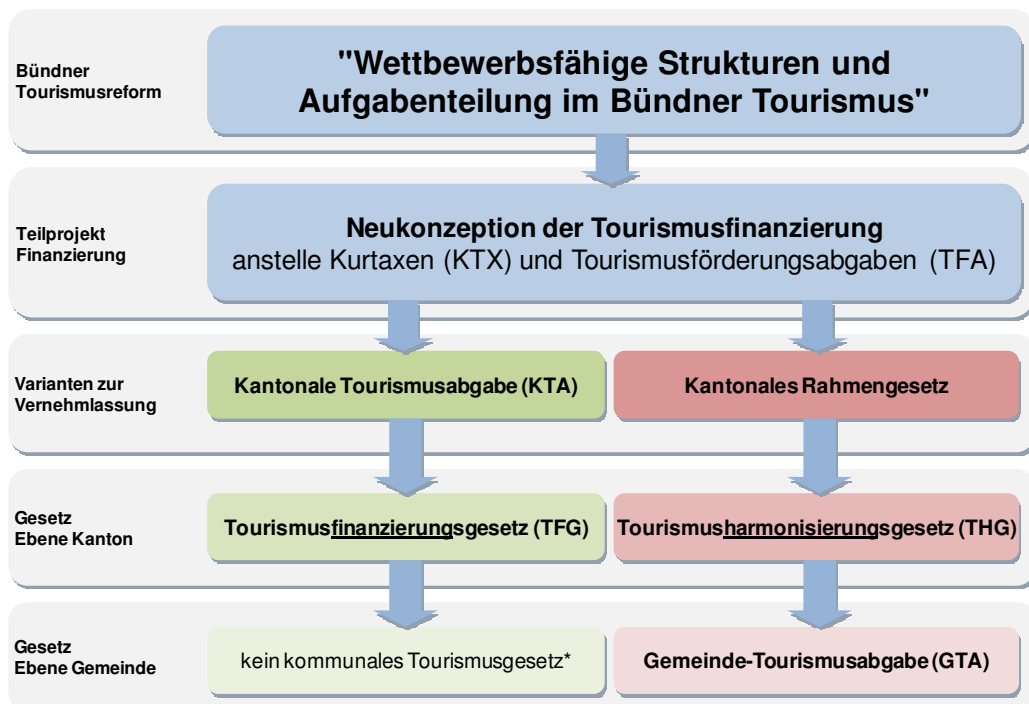
Tourismusförderung in Graubünden

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 Gemeindefuzschlages 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 Gemeindegzuschlages 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 gesamt-touristischen 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 entsprochen 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 Gemeindezuschlages 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.

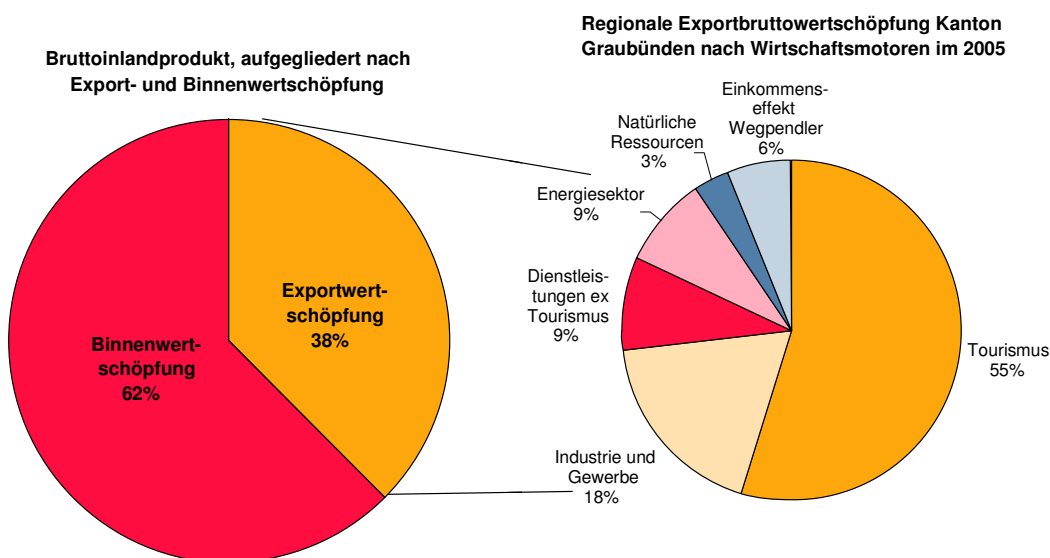
A) AUSGANGSLAGE

1 Tourismus im Kanton Graubünden

1.1 Bedeutung des Tourismus im Kanton Graubünden

Die Bedeutung des Tourismus für die Bündner Volkswirtschaft ist beachtlich. Über den ganzen Kanton gesehen wird fast jeder dritte Franken mit dem Tourismus erwirtschaftet. Zur gesamten Bruttowertschöpfung (kantonales Bruttoinlandprodukt) von Fr. 10.8 Mrd. im Jahr 2007 steuert der Tourismus direkt oder indirekt Fr. 3.3 Mrd.¹ bei. Die touristische Bruttowertschöpfung in Graubünden ist innerhalb der letzten vier Jahre um Fr. 0.3 Mrd. gestiegen. Als exportorientierter Wirtschaftszweig ist der Tourismus der bedeutendste „Motor“ der Bündner Volkswirtschaft.

Abb. 1: Impulsgeber der Bündner Volkswirtschaft



Quelle: Wirtschaftsleitbild Graubünden 2010, Update 2008

Aufgrund seiner hohen volkswirtschaftlichen Bedeutung hat der Tourismus einen wichtigen Stellenwert. Gemäss der im „Wirtschaftsleitbild Graubünden 2010“ formulierten Wachstumsstrategie will Graubünden wieder „die führende Ferienregion der Alpen mit qualitativ hochstehenden touristischen Produkten“ werden. Dieses Ziel wird mit folgenden Stossrichtungen verfolgt:

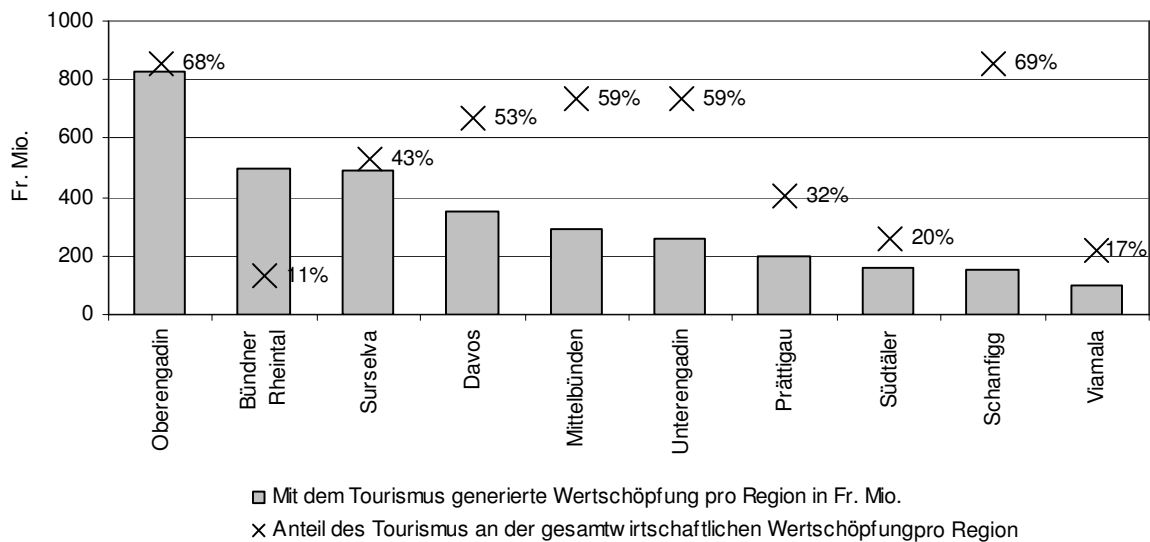
- Förderung von Innovationen im Bündner Tourismus
- Verbesserung der Rahmenbedingungen für die weitere Entwicklung des Tourismus

¹ Wertschöpfungsstudie, HTW Chur, 2008

Die Bedeutung des Tourismus variiert von Region zu Region stark. Im Bündner Rheintal und in den Südtälern liegt der Anteil der über den Tourismus erwirtschafteten Wertschöpfung nur bei rund 10 bis 20%. Insbesondere im Bündner Rheintal und im südlichen Misox gibt es namhafte nicht-touristische Aktivitäten im Industrie- und Dienstleistungsbereich. Trotz dieser relativ geringen prozentualen Tourismusabhängigkeit ist das Bündner Rheintal die Region mit der – absolut gesehen – zweithöchsten touristischen Wertschöpfung. Dies liegt an den umfangreichen Investitionen und Vorleistungen, welche Unternehmen im Bündner Rheintal für die Tourismusbetriebe in anderen Kantonsteilen erbringen. Dazu gehören z.B. Unternehmen des Bau- und Nebengewerbes, welche vom Standort Bündner Rheintal aus agieren (vgl. Kap. 5.2.5).

In den Tourismuszentren Arosa (Schanfigg), Oberengadin und Davos ist die Tourismusabhängigkeit der regionalen Wirtschaft bekannterweise hoch. Auch im ländlichen Raum wie z.B. im Unterengadin und in Mittelbünden werden knapp 60% bzw. in der Surselva fast 50% der regionalen Wertschöpfung durch den Tourismus generiert. Das Wachstumspotenzial dieser Regionen beschränkt sich somit stark auf den Tourismus. Ist die touristische Nachfrage rückläufig, hat dies einen Arbeitsplatzabbau in den Regionen zur Folge. Mangels ökonomischer Alternativen wäre die ansässige Bevölkerung gezwungen, Arbeit ausserhalb der Region anzunehmen und allenfalls wegzuziehen.

Abb. 2: Wertschöpfung des Tourismus in den Regionen



Quelle: Wertschöpfungsstudie, HTW Chur, 2008

Lesehilfe: In der Region Davos werden rund Fr. 350 Mio. Wertschöpfung durch den Tourismus generiert. Damit liegt der Beitrag des Tourismus zur gesamten regionalen Wertschöpfung (addiert sich aus einem touristischen und einem nicht-touristischen Anteil) bei 53%.

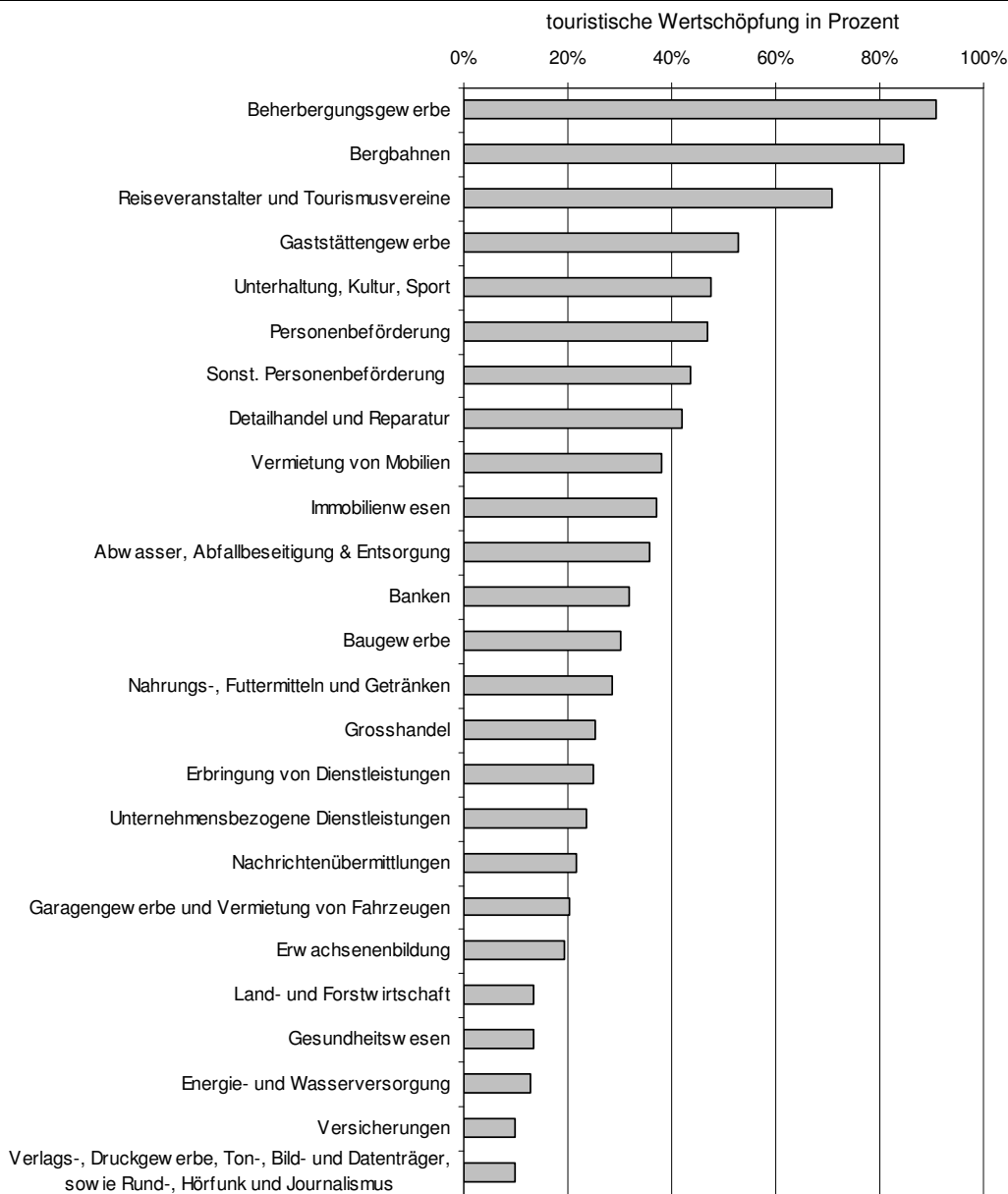
1.2 Nutzniessende des Tourismus

Zu den Nutzniessenden des Tourismus zählen die touristischen Leistungsträger wie z.B. die Hotellerie, das Gastgewerbe oder die Bergbahnen. Touristische Leistungsträger erzielen einen grossen Teil ihrer Wertschöpfung direkt durch ihre Gäste und weisen eine entsprechend hohe Abhängigkeit vom Tourismus auf. Diese Unternehmen und Dienstleister generieren mit dem Tourismus im Kanton eine Bruttowertschöpfung von gut Fr. 1.0 Mrd. pro Jahr, was 71% ihrer gesamten Wertschöpfung (ca. Fr. 1.4 Mrd.) entspricht.

Vom Tourismus im Kanton profitieren jedoch nicht nur die touristischen Leistungsträger, sondern auch die meisten Unternehmen in tourismusverwandten Branchen. Zu den tourismusverwandten Branchen zählen alle Branchen, welche Vorleistungen und Investitionen für touristische Unternehmen erbringen, wie z.B. Immobilien-, Detail- und Grosshandel, Banken oder das Baugewerbe. Diese tourismusverwandten Branchen erzielen durch den Tourismus eine Bruttowertschöpfung von Fr. 1.8 Mrd. pro Jahr. Dies entspricht ca. 28% der kumulierten Wertschöpfung dieser Branchen. Diese beträgt gesamthaft Fr. 6.4 Mrd. pro Jahr.

Ebenfalls zu den Nutzniessenden des Tourismus zählen Eigentümer bzw. Eigentümerinnen von im Kanton gelegenen, selbst genutztem Wohnraum, der für Ferien- und Erholungszwecken dient. Ferien- und Zweitwohnungen resp. die daraus entstehenden Umsätze sind ein wichtiger Wirtschaftsfaktor im Kanton Graubünden.

Abb. 3: Anteil der durch den Tourismus generierten Wertschöpfung nach Branchen

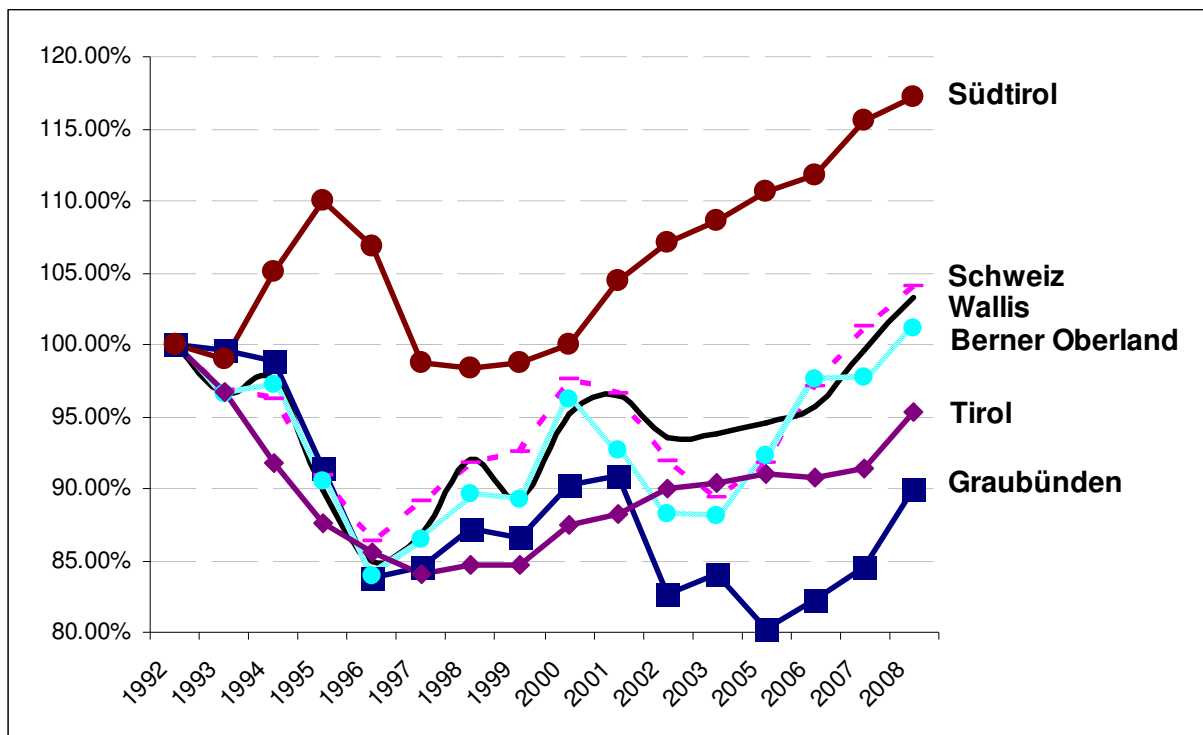


Quelle: Wertschöpfungsstudie, HTW Chur, 2008

1.3 Herausforderungen für den Bündner Tourismus

Die Tourismuswirtschaft ist in den letzten sechzehn Jahren weltweit stark gewachsen. Während die meisten Bündner Mitbewerber zulegen konnten, ist die Anzahl Logiernächte in Graubünden seit 1992 um rund 10% zurückgegangen. Abb. 4 zeigt die Entwicklung der Logiernächte in der Hotellerie und verdeutlicht die unterdurchschnittliche Entwicklung im Kanton Graubünden.

Abb. 4: Entwicklung Anzahl Logiernächte in der Hotellerie



Quelle: Tourismusstatistiken BFS, ASTAT, TourMIS

Der Rückgang an touristischen Frequenzen hat – zusammen mit Produktivitätssteigerungen – zu einem deutlichen Rückgang der Arbeitsplätze in der Hotellerie und Gastronomie geführt. Während im Jahr 1991 im gesamten Gastgewerbe (Gastronomie, Hotellerie, Parahotellerie) noch rund 15'500 Personen beschäftigt waren, fanden im Jahr 2005 noch 12'700 Personen im Gastgewerbe ihr Auskommen (-18%)².

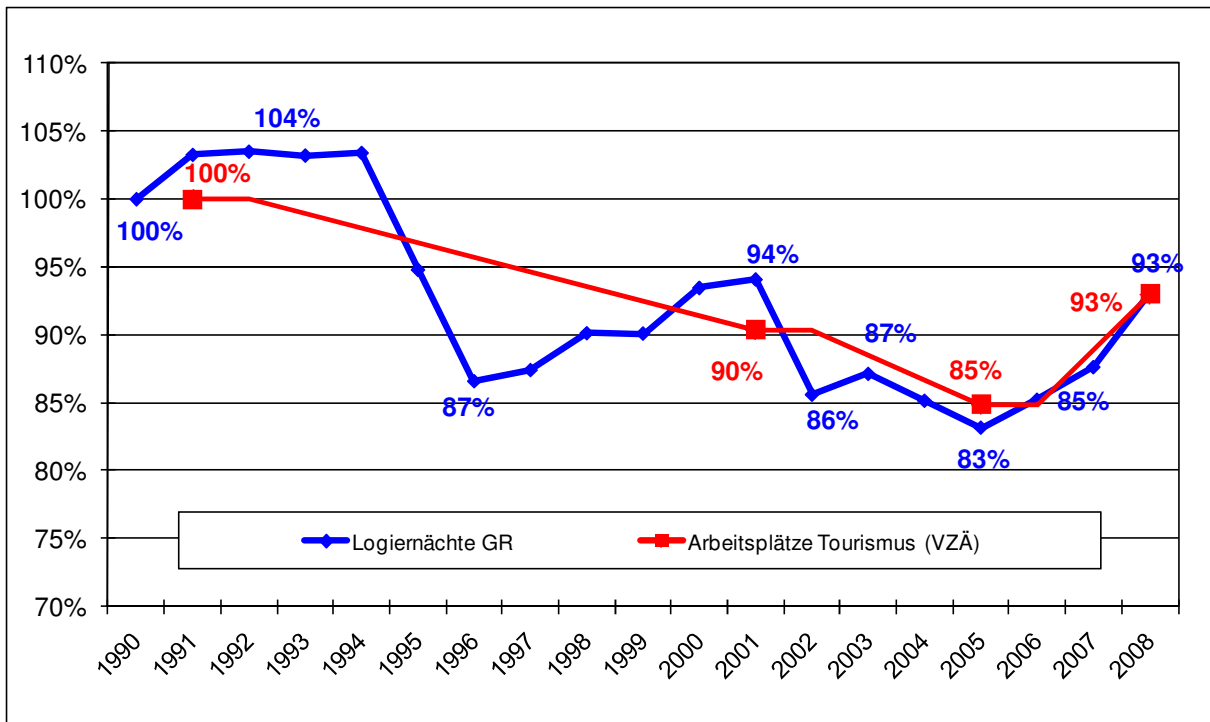
Berücksichtigt man nun für denselben Zeitraum den Verlust an allen touristisch induzierten Arbeitsplätzen (4'000 Vollzeitäquivalenzen³ in touristischen als auch in tourismusverwandten Branchen), ist eine Korrelation zum Rückgang der Logiernächte seit 1990 ersichtlich (vgl. Abb. 5). Das äusserst bescheidene Wirtschaftswachstum des Kantons Graubünden zwischen 1990 und 2005 (+4.6% in 15 Jahren) und die stagnierende oder gar schrumpfende Entwicklung des Bruttoinlandproduktes in einzelnen stark touristisch geprägten Regionen (Davos, Schanfigg, Oberengadin u.ä.) ist eine Folge davon.

² Quelle: Eidgenössische Betriebszählung BFS 2005

³ Quelle: Eidgenössische Betriebszählung BFS 2005, Berechnung AWT 2008

Die während drei Jahren anhaltende Trendwende bei der Entwicklung der Logiernächte hat bis 2008 zu einer Zunahme an touristisch induzierten Arbeitsplätzen geführt, gerade auch im Bereich der Hotellerie. Infolge der seit einem Jahr herrschenden weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Anzahl Logiernächte im Jahresverlauf 2009 aber auch in Graubünden wieder abgenommen; die jüngsten touristischen Prognosen rechnen erst ab 2011 mit einer allmählichen Erholung im Bündner Tourismus⁴.

Abb. 5: Arbeitsplatzverluste im Bündner Tourismus



Quelle: Tourismusstatistik und Eidg. Betriebszählung BFS, Berechnungen AWT

⁴ Quelle: Prognosen für den Schweizer Tourismus, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Mai 2009

2 Bündner Tourismusförderung

2.1 Vision für Graubünden

Um die im Regierungsprogramm 2009-2012 sowie im „Wirtschaftsleitbild Graubünden 2010“ erkannten Wachstumspotenziale künftig zu erschliessen, ist eine Wachstumsstrategie vorgesehen, welche Graubünden touristisch wieder auf den Stand von 1990 führen soll. Sie orientiert sich an folgende Vision:

Vision für Graubünden

Graubünden ist auch in Zukunft ein attraktiver und eigenständig handlungsfähiger Wirtschafts- und Lebensraum.

Aufgrund der landschaftlichen und gesellschaftlichen Voraussetzungen sieht sich Graubünden als

- **die führende Ferienregion der Alpen** mit qualitativ hochstehenden touristischen Produkten
- **Standort für Industrie und Dienstleistungen** im Zentrum Europas **mit höchster Wohn- und Lebensqualität**
- Herkunftsgebiet von **naturnahen nachhaltigen Produkten** der Energie- und Agrarwirtschaft

Wachstum schaffen letztlich die Unternehmen. Sie sind dafür auf förderliche Rahmenbedingungen angewiesen. Die vorgeschlagenen strategischen Stossrichtungen dienen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen und sind als Impulse für die Auslösung von strukturellen Anpassungsprozessen in der Wirtschaft zu verstehen.

2.2 Strategische Stossrichtungen im Wirtschaftsleitbild Graubünden

Zwei strategische Stossrichtungen befassen sich mit der Stärkung und dem Ausbau der Kernkompetenz Tourismus.

Impulsprogramm „Innovation im Tourismus“. Zur Umsetzung dieser Stossrichtung können folgende konkreten Massnahmenbeispiele genannt werden: Förderung von Strukturanpassungsprozessen bei Bergbahnen und Hotellerie zur Sicherstellung von international

konkurrenzfähigen Anbietern, Produkten und Dienstleistungen; den touristischen Vermarktungsorganisationen „gleich lange Spiesse“ wie ihren direkten Wettbewerbern im Alpenraum verschaffen; Professionalisierung bei gleichzeitiger Reduktion der Anzahl regionaler Vermarktungsorganisationen; Schaffen von attraktiven regional/kantonal ausstrahlenden Attraktionspunkten zur Verringerung der saisonalen Nachfrageschwankungen zwischen Winter und Sommer; Schaffen einer internationalen Tourismus-Investorenplattform; Schaffen von einzigartigen, schwer kopierbaren Tourismusangeboten zur Durchsetzung attraktiver Marktpreise.

Rahmenbedingungen für die weitere Entwicklung des Tourismus verbessern. Zur Umsetzung dieser Stossrichtung können folgende konkreten Massnahmenbeispiele genannt werden: Regulierung der Dynamik im privaten Zweitwohnungsbau zugunsten eines nachhaltigen Wachstums; Schaffen von planerischen und regulatorischen Freiräumen in Top-Destinationen; potenzialorientierte Ortsplanung in touristischen Gemeinden.

2.3 Potenziale des Tourismus im Kanton Graubünden

2.3.1 Wachstumsmarkt

Der Tourismus ist eine Wachstumsbranche. Dies zeigen die Prognosen der World Tourism Organisation (WTO), welche mit einem weltweiten jährlichen Wachstum der Gästeankünfte von 4.1% rechnet⁵. Die wesentlichen Gründe hierfür sind die weltweite demografische Entwicklung sowie die gesellschaftlichen Auswirkungen der Globalisierung.

Auch Graubünden hat entsprechende Potenziale, um an diesem weltweiten Wachstum partizipieren zu können. Unternehmertum ergänzt mit verschiedenen Fördermassnahmen sind dazu nötig. Das Reformprojekt setzt hier, mit dem Ziel neue Gäste zu gewinnen, bei der Ausgestaltung von attraktiven und marktfähigen Produkten an. Vorrangiges Ziel ist es, neue Gäste zu gewinnen. Dies heisst aber nicht, dass man den Stammgast nicht mehr pflegen soll. Auch hier muss die Aufgabenteilung reifen. Neue Gäste sollen durch Tourismusorganisationen oder grosse Leistungsträger gewonnen werden. Das Halten der Stammgäste beruht auf der Angebotsqualität und Gastfreundschaft jedes einzelnen Leistungsträgers. Eine Untersuchung⁶ zeigt, dass sich ein erfolgreicher Hotelier jährlich um 30% neue Gäste bemühen muss, auch wenn er bereits eine Auslastung von über 60% mit Stammgästen hat.

⁵ Quelle: UNWTO, Tourism 2020 Vision (langjährige Prognose)

⁶ Quelle: Gemeinsam Übernachtungsgäste gewinnen. Best Practice im Bündner Tourismusmarketing, BHP – Hanser und Partner AG, August 2008

2.3.2 Wachstumspotenziale

Im Folgenden sind einige Aspekte aufgeführt, welche für Graubünden als Wachstumspotenziale und gleichzeitig auch als Herausforderungen für die Zukunft gelten. Die Auflistung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es ist die Aufgabe der Leistungsträger resp. der Tourismusorganisationen, mit attraktiven Produkten den Bedürfnissen des Marktes gerecht zu werden. Gemeinden und der Kanton sind hinsichtlich der Schaffung von optimalen Rahmenbedingungen für eine gezielte Tourismusentwicklung gefordert.

Bearbeitung der Vor- und Nachsaison (Saisonverlängerung). Die gezielte Bearbeitung der Vorsaison (November/Dezember) oder Saisonverlängerung im Frühling sowie die gezielte Bearbeitung des Sommer- resp. Herbsttourismus bergen Potenziale. Hierfür sind einerseits jedoch entsprechende Produkte, abgestimmt auf die Gästebedürfnisse, notwendig. Andererseits sind auch moderne Infrastrukturen z.B. für Kongresse oder im Wellnessbereich erforderlich.

Natur- und kulturnaher Tourismus. Der natur- und kulturnahe Tourismus ist primär auf den Sommer ausgerichtet. Winterferien sind bei den meisten Gästen Zweitferien. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass der Sommertourismus noch Entwicklungspotenzial in sich birgt resp. Sommerferien als Erstferien auch in Graubünden verbracht werden können. Da sich Graubünden aufgrund der allgemeinen Tourismusentwicklung in den letzten Jahrzehnten stark auf den Winter konzentriert hat, ist die zusätzliche Förderung des Sommertourismus von hoher strategischer Bedeutung. Gezielt kann mit angebotsorientierten Erlebnissen, die auf den zahlreichen natürlichen und kulturellen Attraktionen aufbauen, die Wettbewerbsfähigkeit des Bündner Tourismus erhöht werden. Produkte wie Weitwanderwege, Bikerouten sowie Erlebnisangebote um den Schweizerischen Nationalpark, in den neu entstehenden Naturpärken, rund um das UNESCO Welterbe RhB Albula/Bernina, wie z.B. mit den potenzielstarken Produkten Glacier-Express oder Venice – St. Moritz-Tour, aber auch Architektur- und Kulturangebote tragen mit einer engen Zusammenarbeit verschiedener Leistungsträger dazu bei, den Sommertourismus in Graubünden zu fördern.

Bearbeitung von Markt- und Gästesegmenten. Erkenntnisse im Tourismusmarketing zeigen, dass nur mit gebündelter Kraft und attraktiven Produkten eine gezielte Marktbearbeitung möglich ist. Neue Märkte zu erschliessen, bietet somit für Graubünden ein entsprechendes Potenzial. Nicht nur neue Märkte, sondern auch spezifische Gästesegmente stehen immer mehr im Fokus. Sogenannte Communities⁷ werden über Angebote im Internet oder über spezifische Zeitschriften bearbeitet. Beispiele für solche Communities, welche über eigene Vertriebskanäle resp. Informationsplattformen verfügen, sind Golfen, Reiten, Angeln, Biken, Wandern, Architektur, Geschichte usw. Der Aufbau von neuen Märkten ist aufwendig, lohnt sich aber hinsichtlich Diversifikation langfristig. Neue Gäste aus unterschiedlichen Län-

⁷ Gemeinschaft / Gruppe von Personen, die Erfahrungen / Interessen zu einem bestimmten Thema miteinander teilen

dern oder Neigungsgruppen tragen auch dazu bei, die wirtschaftlichen Risiken von Krisen zu verkleinern.

Investorennetzwerke. Das Bearbeiten von Investorennetzwerken oder Unternehmensgruppierungen, welche sich mit Standortentwicklungsfragen beschäftigen, birgt für den Bündner Tourismus im Zusammenhang mit Investitionen in Infrastrukturen, vornehmlich der Beherbergungs- und Bergbahnindustrie, ein nicht zu vernachlässigendes Potenzial. Diese Netzwerke haben in den meisten Fällen den Vorteil, dass sie bereits über internationale Distributionskanäle verfügen. Der Investitionsbedarf in der Hotellerie, bei Bergbahnunternehmen sowie bei Sportinfrastrukturen ist erheblich.

Öffentlicher Verkehr. Der öffentliche Verkehr wird vor allem für die internationale Gästeschafung immer wichtiger. Es gilt hier gezielt den Komfort der Reise zu erhöhen sowie die Anreise mit den verschiedenen Transportsystemen (Flug, Bahn, Bus etc.) integral zu betrachten und als Einheit anzubieten. Gäste, welche nach Graubünden reisen, sollen bereits bei der Anreise einen spürbaren Vorteil resp. Mehrwert haben. Investitionen im Bereich des öffentlichen Verkehrs sind für die Tourismusentwicklung von grosser Bedeutung.

Bewirtschaftete Betten. Die Schaffung und der Betrieb von international ausgerichteten, bewirtschafteten Betten kann ebenfalls als touristisches Potenzial bezeichnet werden. Die Sicherung von attraktiven Flächen für die Erstellung von Resorts mit Hotelanlagen und Ferienwohnungen stellt eine Herausforderung dar.

Attraktive Rahmenbedingungen. Aus touristischer Sicht sind für die Entwicklung des Standortes Graubünden auch weitere Faktoren von Bedeutung. Zu solchen Rahmenbedingungen gehören unter anderem die Steuerbelastung für natürliche und juristische Personen, einfache Bewilligungsverfahren bei Investitionsvorhaben, eine dienstleistungsorientierte Verwaltung in Gemeinden und beim Kanton, wirkungsvolle Fördermöglichkeiten in finanzieller Hinsicht sowie ein gutes Image (z.B. Regionenmarke graubünden).

Dienstleistungsqualität. Die Dienstleistungsqualität entlang der gesamten touristischen Wertschöpfungskette muss inskünftig gesteigert werden. Diese trägt dazu bei, dass die Hochpreisstrategie beibehalten und die Wettbewerbsstellung gegenüber anderen touristischen Regionen gesteigert werden kann. Dienstleistungsqualität beinhaltet nicht nur den freundlichen Umgang mit dem Gast, sondern auch eine optimal auf die Bedürfnisse des Gastes abgestimmte Dienstleistungskette. Zahlreiche Umfragen zeigen dass eine Gesamtbeurteilung der Dienstleistungsqualität zur Steigerung des Stammgästeanteils beiträgt. Die Dienstleistungsqualität respektive „das Dienen für den Gast“ ist auch eine Aufgabe der Bewohner von Tourismusregionen und insbesondere der einzelnen Leistungserbringer.

2.4 Aktivitäten des Kantons Graubünden

2.4.1 Grundsatz

Das Engagement des Kantons bezüglich der Tourismusförderung konzentrierte sich in den letzten Jahrzehnten auf die Förderung überbetrieblicher Projekte (Veranstaltungen, Kooperationsvorhaben usw.) sowie die einzelbetriebliche Förderung (Beherbergung, Bergbahnen usw.). Im Grundsatz wurden somit Projekte gefördert, welche zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit einer Region beitragen sollen. Der Kanton hat bisher keinen Einfluss auf die strukturellen Voraussetzungen genommen, welche im Zusammenhang mit den einzelnen Förderprojekten ebenfalls von Bedeutung sind.

2.4.2 Förderung der letzten Jahre

Der Kanton hat in den letzten Jahren aus dem allgemeinen Staatshaushalt Projekte mit jährlichen Beiträgen von durchschnittlich Fr. 7.0 Mio. unterstützt (vgl. Tab. 1). Dabei floss der grösste Teil der Beiträge an Investitionen für touristische Infrastrukturen sowie an den Verein Graubünden Ferien. Bei den übrigen Beiträgen handelte es sich vor allem um die Förderung von Bergbahnen, Beherbergungsunternehmen und im Zusammenhang mit dem Nationalen Sportanlagenkonzept (NASAK) sowie dem Kantonalen Sportanlagenkonzept (KASAK) auch um Sportanlagen (Ski-Weltcup- und Trainingspiste Silvano Beltrametti Lenzerheide, Ski-Weltcupspiste St. Moritz, Eisstadion Davos, Curling-Eventhalle Flims usw.).

Der Kanton Graubünden hat somit zwischen 2000 und 2008 über Fr. 63.0 Mio. aus dem allgemeinen Staatshaushalt für touristische Projekte zur Verfügung gestellt. Hinzu kommen einmalige Aufwendungen wie z.B. für die FIS Ski-WM St. Moritz 2003 (Fr. 4.0 Mio.), die Kommunikationsoffensive der Marke graubünden (Fr. 4.0 Mio. für die Jahre 2007 bis 2010) oder für das Tourismusreform-Projekt (Verpflichtungskredit 2006 bis 2012 von Fr. 18.0 Mio.). Die Fördermittel werden im Rahmen einer Mehrjahresplanung vom AWT budgetiert und vom Parlament freigegeben.

Tab. 1: Fördermassnahmen des Kantons im Tourismus (allgemeinen Staatshaushalt)

Allgemeine Fördermassnahmen	Kosten in Fr. 1'000.-									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Durchschnitt
Aufwendungen im Bereich Tourismus (z.B. Aufträge an Dritte)	293	235	208	88	52	305	436	401	238	251
Beiträge an Investitionen in touristische Infrastrukturen (z.B. Bergbahnen, Wellnessbetriebe etc.)	933	1'863	1'531	1'762	2'465	1'641	1'997	1'409	1'118	1'635
Beiträge an touristische Projekte und Institutionen (grenzüberschreitende Projekte; Leistungsvereinbarung Institut für Tourismus und Freizeit; Mitgliedschaften: Schweiz Tourismus und Schweizer Tourismusverband; RegioPlus-Projekte: PrättigauPlus, Biosfera Val Müstair, UNESCO Welterbe RhB; SchweizMobil)	356	389	532	527	486	830	1'069	887	1'423	722
Beiträge an touristische Veranstaltungen (FIS-Weltcup: alpin/nordisch; Weltmeisterschaften: Bob und Snowboard; neue wiederkehrende Veranstaltungen)	486	419	256	146	275	357	296	542	199	331
Beiträge an Graubünden Ferien	4'300	4'300	4'800	4'300	3'800	3'800	3'800	3'857	3'915	4'097
Total im Bereich Tourismus	6'368	7'206	7'327	6'823	7'078	6'933	7'598	7'096	6'893	7'036
Spezielle Fördermassnahmen	Kosten in Fr. 1'000.-									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Beiträge an die FIS Ski-WM 2003			2'000	2'000						
Beitrag für Projekte an GRF (Offensive Marke graubünden)								1'000	1'000	
Beiträge zur Förderung von wettbewerbsfähige Tourismusstrukturen							429	1'907	2'423	
Kantonsdarlehen an touristische Projekte (Beherbergungsbetriebe)							130	300	300	

Quelle: AWT 2009

Über Förderprogramme des Bundes konnten ebenfalls touristische Projekte mitfinanziert werden. Die Bundesbeiträge beliefen sich im Zeitraum 2000 bis 2008 auf insgesamt rund Fr. 8.5 Mio. Diese Unterstützung des Bundes zeigt, dass die Förderung des Tourismus im ländlichen Raum einen hohen Stellenwert besitzt. Mit Bundesmitteln wurden z.B. folgende Projekte mitfinanziert.

- Regio Plus** Via Spluga, Regionenmarke Graubünden, Nationalparkregion Engadin / Münstertal, Parc Ela, Museenland Graubünden, Via Valtellina, Biosfera Val Müstair – Parc Naziunal, Prättigau Plus, Wissensstadt Davos usw.
- Interreg** Strasse der Romantik, Walseralpen, Erlebnis- und Kultursommer Val Müstair, Kooperation Ortler Skiarena und Bad Mals, Alta Rezia Bike, Habitalp, Eselweg Val Müstair, Rundwanderweg Rätikon usw.
- Innotour** Alpenakademie Engadin/St. Moritz, Vnà – ein Dorf wird zum Hotel, Freizeit Graubünden AG, Höhentrainingsstrecke Samedan, Heididorf Maienfeld, Atelier Jugendherberge Maloja, World Sport Forum, Bündner Tourismusreform, Elektronische Tourismusplattform Graubünden usw.

Veranstaltungen werden zu einem immer wichtigeren Element im Tourismusmarketing. Einerseits kann Stammgästen ein attraktives Rahmenprogramm geboten werden, andererseits können Veranstaltungen auch als Plattform genutzt werden, um neue Gäste zu gewinnen. So trägt z.B. das traditionelle Konzert im Mai in Samnaun/Ischgl wesentlich zur Saisonverlängerung bei und generiert zusätzliche Wertschöpfung. Auch FIS Weltcup-Anlässe (Alpin und Nordisch) sowie FIS Weltmeisterschaften (Alpin und Snowboard) tragen massgeblich zur Steigerung der Bekanntheit einer Tourismusregion resp. Graubündens bei. International ausgerichtete Kongresse wie der IDRC (International Risk and Disaster Congress), welcher im September 2008 in Davos zum ersten Mal stattgefunden hat und bereits 1300 Teilnehmer verzeichnen konnte, sind als Beispiele für die Veranstaltungsförderung zu erwähnen. Der Kanton hat im Durchschnitt der letzten Jahre in diesen Bereich ca. Fr. 300'000.-- bis Fr. 400'000.-- pro Jahr investiert.

2.4.3 Förderstrategie im Tourismus

Der Tourismus bildet in weiten Teilen Graubündens, vor allem im ländlichen Raum, eines der wenigen Potenziale mit wesentlichen Effekten zur Steigerung der Wertschöpfung resp. zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Es zeigt sich, dass andere Regionen im Alpenraum (Tirol, Südtirol) vermehrt Mittel in den Tourismus investieren, um deren Wettbewerbsfähigkeit aufrecht zu erhalten resp. einen unterstützenden Beitrag zur Besiedelung des Raumes sicherstellen zu können. Folgende Schwerpunkte können zur künftigen Förderstrategie im Tourismus seitens des Kantons gezählt werden:

Graubünden Ferien. Gestützt auf die Bündner Tourismusreform und der damit verbundenen Aufgabenteilung wurde auch die Leistungsvereinbarung des Kantons mit dem Verein Graubünden Ferien überprüft und angepasst. Weil marktorientierte und leistungsfähige DMO sich selbstständig um die Bearbeitung ihrer Stammmärkte (Schweiz, Süddeutschland, Norditalien) und Stammgäste kümmern, soll sich GRF auf die Bearbeitung von Aufbaumärkten mit hohen

Wachstums- und Gästepotenzialen fokussieren, wobei eine enge Zusammenarbeit mit den DMO notwendig ist. GRF erhält vom Kanton im Zuge dieser Neuausrichtung zusätzlich ca. Fr. 2.0 Mio. pro Jahr zur Vorbereitung resp. Bearbeitung neuer Verkaufs- und Distributionskanäle in neue geografische Märkte. Zurzeit werden Grossbritannien, die Benelux-Staaten sowie Mittel- und Norddeutschland intensiv bearbeitet. Zukünftige Erweiterungen erfolgen anhand einer Potenzialanalyse der entsprechenden Märkte. Als mögliche Märkte gelten Skandinavien, Frankreich oder Osteuropa. Erst in einer nächsten Phase sollen Märkte wie China, Japan, USA usw. bearbeitet werden.

Die ersten Erfahrungen hinsichtlich Umsetzung der Leistungsvereinbarung und der Fokussierung auf den touristischen Verkauf sind positiv. Die Neuausrichtung von GRF wurde mit der Fokussierung auf Verkaufsaktivitäten in den touristischen Aufbaumärkten Norddeutschland, Benelux und Grossbritannien durch die Besetzung eigener Aussenstellen gefestigt. Weiter wurde auch die Projektleitung „Elektronische Tourismusplattform Graubünden“ übernommen. Die Klärung der Aufgabenteilung zwischen GRF und den DMO in Graubünden beansprucht weitere Zeit und ist von grosser Bedeutung hinsichtlich Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Bündner Tourismus. Eine Überprüfung der strategischen Neuausrichtung von GRF wurde gestartet. Erste Erkenntnisse liegen vor.

Regionenmarke graubünden. Die Marke graubünden ist im Besitz des Kantons Graubünden und europaweit markenrechtlich geschützt. Der Verein Marke graubünden wurde 2007 aufgelöst und dessen Aufgaben vollständig in GRF integriert. Die Marke graubünden ist zu einem wesentlichen Bestandteil des Bündner Tourismusmarketings geworden. Das Potenzial einer guten Regionenmarke ist gross. Mit der Kommunikationsoffensive „Enavant Grischun“, bei welcher der Kanton Fr. 4.0 Mio. Fördermittel für die Jahre 2007 bis 2010 vorgesehen hat, konnten beachtliche Erfolge erzielt werden. Alle interessierten touristischen und nichttouristischen Partner können dabei gemeinsam mit der Marke graubünden auftreten und auf diese Weise vom Projekt profitieren. Die Marke graubünden soll deshalb weiter unterstützt werden. Vorausgesetzt wird allerdings, dass sich die Tourismusregionen resp. privaten Leistungsträger im ähnlichen Mass wie bei „Enavant Grischun“ finanziell engagieren und damit gemeinsam die Wahrnehmung Graubündens, aber auch der Produkte und Dienstleistungen der Markenpartner, stärken.

Mit verschiedenen Ferienregionen konnte die Vollintegration der Marke graubünden erzielt werden. So treten neben der Ferienregion Lenzerheide auch Chur, die Viamala, das Prättigau, Savognin, die Surselva und die Nationalparkregion im graubünden-Markenlayout auf. Weitere Tourismusregionen werden folgen. Die Tourismusdestinationen Davos Klosters und Engadin St. Moritz kommunizieren die Marke graubünden in Ergänzung ihrer bekannten Tourismusmarken ebenfalls nach aussen. Aufgrund der im Frühling 2008 durchgeführten Wirkungsmessung kann festgehalten werden, dass graubünden die bekannteste Regionenmarke im Zielgebiet ist⁸. Markenversprechen und Markenerlebnis decken sich, und der

⁸ GfK Custom Reserach 2008, Ungestützte Bekanntheit von Tourismusregionen: Graubünden (77.2%), Tessin (74.1%), Wallis (70.6%), Berner Oberland (66.4%)

Steinbock wird eindeutig mit Graubünden assoziiert. Die Kommunikationsoffensive „Enavant Grischun“ (z.B. TV-Spot „sprechende Steinböcke“) gilt als sympathisch und unterhaltsam. Entsprechend hoch ist die Werbeerinnerung⁹.

Regionalpolitik des Bundes. Das Umsetzungsprogramm des Kantons Graubünden zur Neuen Regionalpolitik für die Jahre 2008 bis 2011 ermöglicht zusätzliche Unterstützungen im Bereich von Infrastrukturen oder Kooperationsvorhaben. Zur Schaffung von Wirtschaftswachstum sind im Rahmen der Neuen Regionalpolitik insbesondere Exportbranchen von Bedeutung wie Industrie- und Dienstleistungsexporte, Energieexporte, Exporte aus Bildung und Gesundheit, Exporte von natürlichen Ressourcen und eben auch Tourismusexporte. Im Kanton Graubünden stehen für die Jahre 2008 bis 2011 aufgrund der Programmvereinbarung zwischen Bund und Kanton Fr. 7.7 Mio. à fonds perdu-Beiträge sowie Fr. 24.5 Mio. Darlehen für den Bereich „Tourismusexporte“ zur Verfügung. Insgesamt umfasst die Programmvereinbarung mit dem Bund für die Jahre 2008 bis 2011 Fr. 10.0 Mio. à fonds perdu-Beiträge und Fr. 31.0 Mio. Darlehen. Der Kanton steuert im selben Zeitraum zusätzlich als Äquivalenzleistung rund Fr. 15.0 Mio. à fonds perdu-Beiträge bei.

Natur- und kulturnaher Tourismus. In vielen Tourismusregionen ist die Inwertsetzung des vorhandenen Natur- und Kulturpotenzials das wesentlichste Element der Tourismusförderung. Es hat sich jedoch gezeigt, dass die lokalen Akteure oftmals damit überfordert sind, mit dem vorhandenen Potenzial ebenso attraktive und marktfähige Angebote zu gestalten. Mit der Errichtung einer Kompetenzstelle im Center da Capricorns in Wengenstein, welche als Aussenstelle der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften angegliedert ist, wird den aktuellen Herausforderungen Rechnung getragen. Zentraler Fokus ist somit die Befähigung der Akteure in den verschiedenen Talschaften Graubündens, entsprechende Projekte zu entwickeln und durch die Zusammenarbeit mit verschiedenen Leistungsträgern auch Wertschöpfung zu erzielen. Der natur- und kulturnahe Tourismus wird somit mittelfristig für den ländlichen Raum, aber auch für die intensiven Tourismusräume (insbesondere im Sommertourismus) von regionalökonomischer und imageprägender Bedeutung sein und soll weiterhin vom Kanton Graubünden gefördert werden.

Der natur- und kulturnahe Tourismus umfasst auch den Bereich Agrotourismus. Diesem wird nicht nur entsprechendes Potenzial zugesprochen, sondern es zeigt sich im benachbarten Ausland auch, dass mit attraktiven Angeboten beträchtliche Mehrerträge im Rahmen eines Nebenerwerbs erwirtschaftet werden können.

Förderung der Beherbergungsqualität. Die Kapazität und Qualität der Beherbergung spielt neben weiteren touristischen Infrastrukturen beim Angebot, aber auch für die Vermarktungsaktivitäten einer Tourismusregion, eine zentrale Rolle. Graubünden verfügt in allen Komfort-

⁹ GfK Custom Reserach 2008, Ungestützte Werbeerinnerung von Tourismusregionen: Graubünden (34.8%), Adelboden Lenk (18.7%), Wallis (15.3%), Berner Oberland (13.2%), Tessin (11.4%)

klassen über gute Beherbergungsinfrastrukturen. Eine Untersuchung¹⁰ hat gezeigt, dass 51% der Bündner Hotellogiernächte in lediglich rund 110 Betrieben erzielt werden. Hinzu kommt, dass gemäss Gästebefragungen eine gute, den Bedürfnissen entsprechende Infrastruktur den Reiseentscheid zu 60 % beeinflusst. Diese Situation soll weiter analysiert werden, um daraus allenfalls eine Überarbeitung der Förderstrategie für den Beherbergungssektor abzuleiten. Ziel dieser Strategie muss sein, geeigneten Beherbergungsunternehmen mit einer Ergänzungsfinanzierung zur Kapazitäts- und Qualitätssteigerung zu verhelfen. Damit sollen auch der Strukturwandel aktiv unterstützt und direkte wirtschaftliche Impulse in den Tourismusregionen ausgelöst werden. Eine in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) und dem Beratungsunternehmen Fravi&Fravi erarbeitete Studie¹¹ zeigt, dass eine entsprechende Beherbergungsförderstrategie substantiell Investitionen in Infrastrukturerneuerungen auslösen würden. Damit könnte ein wesentlicher Beitrag zur Strukturveränderung respektive zum Erhalt der bestehenden Beherbergungsinfrastruktur auch im ländlichen Raum geleistet werden.

Ein weiteres wichtiges Element der Tourismusentwicklung bilden Tourismus-Resorts, welche in sich alle Bedürfnisse der Gäste abzudecken versuchen. Bei der Ansiedlung von Resorts steht der Kanton Graubünden im internationalen Standortwettbewerb, der ähnliche Kriterien resp. Handlungsweisen wie bei der Ansiedlung von Industrieunternehmen verlangt. Der direkte Zugang zum Skigebiet sowie die Erschliessung des Grundstückes sind dabei für den Standort von zentraler Bedeutung. Im Wirtschaftsentwicklungsgesetz (GWE) sind sowohl für die Förderung der Beherbergung (Art. 9) als auch für die Entwicklung eines Standortes für Tourismus-Resorts (Art. 6) die gesetzlichen Grundlagen vorhanden.

Volkswirtschaftliche Grundlagen. Der Kanton Graubünden hat mit 30% des Bruttoinlandproduktes eine sehr hohe Abhängigkeit vom Tourismus. Es ist von grosser Bedeutung, über genügend präzise Kenndaten zum Tourismus zu verfügen, um damit Vermarktungsstrategien entwickeln zu können. Der Kanton Graubünden beteiligt sich seit 2005 an der Projektträgerschaft der Beherbergungsstatistik (HESTA), die vom Bundesamt für Statistik (BFS) gesamtschweizerisch durchgeführt wird. Die Resultate der monatlichen Vollerhebung in der Hotellerie sowie von Jugendherbergen und Campingplätzen vermögen aber die Bedürfnisse des Kantons nur teilweise zu befriedigen. Weil eine auf dem Herkunftsland basierende Logiernächtestatistik eine zu ungenaue Grundlage für unternehmerisches Handeln darstellt und weil der Tourismus für Graubünden eine ausserordentlich wichtige Rolle spielt, ist die Branche darauf angewiesen, über substantiell besseres Grundlagenmaterial zu verfügen. Entsprechende Konzepte sind zu erarbeiten, welche eine gezielte Führung des Tourismus ermöglichen sowie umfassende volkswirtschaftliche Grundlagen für die Entwicklung des Tourismus bieten.

¹⁰ Gemeinsam Übernachtungsgäste gewinnen. Best Practice im Bündner Tourismusmarketing, BHP – Hanser und Partner AG, August 2008

¹¹ Analyse möglicher Beherbergungsförderungsansätze Kanton Graubünden, Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit SGH, Fravi&Fravi, Juli 2009

Für eine gesamtheitliche Parahotelleriestatistik (PASTA) konnte auf Grund unterschiedlicher Interessen und methodischer Schwierigkeiten bis anhin auf Bundesebene keine für alle Partner zufriedenstellende Lösung gefunden werden. Der Bund beschränkt sich auf eine minimale Stichprobenerhebung im betrieblichen Teil der Ferienwohnungen und Gruppenunterkünfte. Da der vom BFS verfolgte Ansatz die Bedürfnisse der Tourismuskreise auch in Graubünden nicht befriedigt, drängt sich hier eine eigene Vorgehensweise auf, welche allenfalls in Kooperation mit anderen Kantonen realisiert werden kann.

2.4.4 Die Rolle des Kantons

Ziel der Wirtschaftsentwicklung des Kantons ist, optimale Rahmenbedingungen zu schaffen, welche es ermöglichen, dass Unternehmer Arbeitsplätze erhalten oder neu schaffen. Um mittelfristig Einwohnerzahl und Wohlstand in Graubünden aufrechterhalten zu können, muss die Bündner Wirtschaft ein jährliches Wachstum von zwei Prozenten resp. ein Wachstum im Durchschnitt der Schweiz aufweisen.

Dem Kanton kommt in der Regional- und Tourismusedwicklung eine wichtige Rolle zu. Er soll mit Information, Moderation und Motivation (inkl. finanziellen Anreizen und Fördermöglichkeiten) die Akteure vor Ort befähigen und ermutigen, Projekte umzusetzen. Es ist nicht Aufgabe des Kantons, selber Unternehmer zu sein. Dies gilt auch im Tourismusreformprojekt. Der Kanton zeigt auf, unterstützt von einer Expertengruppe, welches die künftigen Herausforderungen in der Tourismusedwicklung und im Destinationsmarketing sind, schlägt Vorgehensweisen und Organisationsformen vor und stellt finanzielle Anreize hinsichtlich einer raschen und zielorientierten Strukturveränderung zur Verfügung. Die Umsetzung erfolgt durch die Tourismusverantwortlichen vor Ort. Mit einer gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit sollen neue Angebote ermöglicht, neue Märkte intensiv bearbeitet, Kooperationen gefördert, Innovation betrieben und Kompetenzen aufgebaut werden. Die Wirkung am Markt soll – basierend auf optimalen Rahmenbedingungen und zukunftssträchtigen Organisationsformen – deutlich erhöht werden. Ein gut koordiniertes Zusammenspiel zwischen staatlichen Rahmenbedingungen und privatwirtschaftlichem Unternehmertum bildet die Basis für die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen. Das Reformprojekt „Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus“ berücksichtigt dieses allgemeine Rollenverständnis auch dank eines gezielten Controllings zur Wirksamkeit des Projektes.

Zusätzlich zu strukturellen Anpassungen in der Tourismusbranche ist es auch von grosser Bedeutung, dass Investitionen in Infrastrukturen und Angebote durch den Kanton gefördert werden können. Sportinfrastrukturen, Beherbergungsunternehmen, Veranstaltungen, Transport- und Schneeanlagen im Bergbahnbereich sowie weitere touristische Infrastrukturen (z.B. Kongresszentren, Wellness-Infrastrukturen usw.) spielen dabei eine wichtige Rolle. Der Kanton kann solche Vorhaben im Rahmen des Wirtschaftsentwicklungsgesetzes sowie des Bundesgesetzes über Regionalpolitik mit Beiträgen oder Darlehen fördern und Projekte im Sinne der Koordination von Sektoralpolitiken aktiv begleiten (Wirtschaftsentwicklungsgesetz, Art. 2).

3 Projekt „Bündner Tourismusreform“

Um die durch den Tourismus generierte Wertschöpfung zur Ankurbelung der Bündner Wirtschaft wieder zu erhöhen, Arbeitsplätze im Tourismus zu sichern und neu zu schaffen, hat der Kanton im Jahr 2005 zusammen mit Tourismusorganisationen und dem Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen (IDT) das Reformprojekt „Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus“ (nachfolgend Tourismusreform) lanciert.

Das AWT hat in Zusammenarbeit mit dem IDT und einer Expertengruppe Ziele, Grundlagen und Vorgehensweisen für die Schaffung von wettbewerbsfähigen Strukturen und die Klärung der Aufgabenteilung im Bündner Tourismus erarbeitet.

3.1 Vision und Ziele für den Bündner Tourismus im Jahr 2012

Vision für den Bündner Tourismus

Graubünden ist die führende Ferienregion der Alpen mit qualitativ hoch stehenden Produkten.

Auf innovative Produkte aufmerksam geworden, reisen immer mehr Gäste aus aller Welt nach Graubünden. Neue Arbeitsplätze im Tourismus werden geschaffen und die Zahl der Logiernächte steigt wieder an.

Aufbauend auf der Vision sind folgende strategischen Grundsätze einzuhalten:

- Die **Gästeorientierung** muss bei der Entwicklung sämtlicher Produkte im Vordergrund stehen.
- Die **Produkte** müssen **verkaufsfähig** entwickelt sowie klar positioniert werden und die Distribution muss über **zukunftssträchtige Kanäle** erfolgen.
- Es muss eine **klare Aufgabenteilung** zwischen den lokalen Tourismusorganisationen, den Destinationsmanagement-Organisationen, Graubünden Ferien und den touristischen Leistungsträgern erfolgen. Dadurch können Doppelspurigkeiten vermieden werden. Diese Aufgabenteilung ist zudem mit eindeutig definierten Verantwortlichkeiten verbunden.
- Die bereits vorhandenen **Marketingmittel** müssen **gebündelt** und effizienter eingesetzt werden als heute.

- Die bestehenden **touristischen Strukturen** müssen sich den zukünftigen **Herausforderungen des Marktes anpassen**, um damit die Grundlage für eine professionelle Arbeit im Tourismus zu schaffen.
- Es wird alles unternommen, um sowohl in bestehenden wie auch **in neuen Märkten neue Gäste zu gewinnen**.
- Es müssen **Rahmenbedingungen für ein investorenfreundliches Umfeld** geschaffen werden.

Abgeleitet von den strategischen Grundsätzen sind bis ins Jahr 2012 die in Tab. 2 dargelegten Ziele anzustreben. Das AWT hat zur Überprüfung der gesetzten Ziele ein Monitoring-system in Form einer Balanced Scorecard zur Bündner Tourismusreform erarbeitet. Mit periodischen Messungen werden der Projektstand evaluiert und falls notwendig Massnahmen ergriffen.

Tab. 2: Zielsetzungen der Tourismusreform

Ergebnisse / Finanzen	<ul style="list-style-type: none"> • Steigerung der Logiernächte (anzustreben ist der Stand von 1990) • Wertschöpfung aus dem Tourismus erhöhen • Nachhaltige Finanzierung der Tourismusorganisationen sicherstellen • Ganzjahres-, insbesondere Sommer- und Nebensaisonauslastung verbessern
Kunden / Gäste	<ul style="list-style-type: none"> • Neue Gäste gewinnen (in bisherigen und in neuen Märkten) • Bisherige Gäste durch hochwertige Dienstleistungen und Gastfreundschaft halten, Potenziale ausschöpfen • Wahrnehmung der Marke graubünden steigern (Markenpflege, Markenmanagement)
Marketing	<ul style="list-style-type: none"> • Zielgruppen-Marketing in neuen Märkten/Marktsegmenten aufbauen • Koordinierte Bearbeitung der internationalen Märkte • Elektronische Tourismusplattform Graubünden aufbauen • Neue (internationale) Vertriebskanäle erschliessen
Prozesse / Touristische Leistungsträger	<ul style="list-style-type: none"> • Neue Angebote aufbauen und einführen • Bisherige Angebote in Bezug auf den Verkauf optimieren (Leistungspflege) • Mehr Effektivität in der Zusammenarbeit mit Schweiz Tourismus erreichen • Effektivität der Kommunikationsprozesse steigern • Qualitäts-Management stärken und ausbauen
Innovation	<ul style="list-style-type: none"> • Aktive Marktbeobachtung zur Entwicklung neuer, marktgerechter Produkte aufbauen • Innovations-Netzwerke für die Kreation neuer Angebote aufbauen
Mitarbeitende/ Kultur/ Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> • Effiziente Unternehmensführung ermöglichen • Befähigung der Mitarbeitenden sicherstellen • Effiziente Infrastruktur innerhalb des Kantons sicherstellen • Identität der Bevölkerung mit Destinationsmanagement-Organisationen fördern

Quelle: AWT, Umsetzungskonzept „Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus“, 2006

3.2 Ausgangslage

Die Ausgangslage für den Tourismus in Graubünden wird im Reformprojekt „Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus“ wie folgt umschrieben:

- Die wachsende internationale Tourismuswirtschaft bietet auch dem Tourismusstandort Graubünden attraktive Wachstumspotenziale.
- Die Bündner Tourismuswirtschaft war im letzten Jahrzehnt nicht in der Lage, vom internationalen Tourismuswachstum zu profitieren. Graubünden hat im letzten Jahrzehnt markant Logiernächte verloren, was zu einem Arbeitsplatzabbau und in vielen Tourismusregionen zu einem markanten Rückgang des Bruttoinlandproduktes geführt hat.
- Die Bündner Tourismuswirtschaft kann sich international nicht durchsetzen, weil zum Teil marktgerechte Produkte fehlen und aufgrund der föderalistischen Strukturen das Marketing mit wenig wirksamen Kleinstbudgets betrieben wird.
- Will die Bündner Tourismuswirtschaft künftig vom internationalen Wachstum profitieren, muss das Marketing grundlegend reformiert werden. Föderalistische, von Gemeindegrenzen geprägte Strukturen sind durch markt- und verkaufsorientierte Strukturen zu ersetzen.
- Die vorhandenen Marketingbudgets sollen im Sinne einer Konzentration der Kräfte in vier bis sechs DMO und GRF gebündelt werden.

3.3 Angestrebte Struktur- und Aufgabenreform

Mit der Bündner Tourismusreform wird folgende Struktur- und Aufgabenreform angestrebt:

- Ziel des Projekts ist, neue Gäste für Graubünden zu gewinnen und die Zahl der Logiernächte wieder auf den Stand von 1990 zu steigern.
- Die Marketingorganisationen des Bündner Tourismus sollen mit höheren verfügbaren Marketingmitteln das Produktmanagement personell verstärken und den Marketing-schwerpunkt auf die Umsetzung einer verkaufsorientierten Marktbearbeitung setzen.
- Neben Graubünden Ferien sollen zu diesem Zweck aus den Kerndestinationen Engadin St. Moritz, Davos – Klosters, Arosa – Lenzerheide, Flims – Laax, Scuol – Samnaun und den im Einflussbereich dieser Kernorte stehenden Tourismusorganisationen vier bis sechs DMO geschaffen werden, die mittelfristig über ein Marketingbudget von mindestens je Fr. 7.0 Mio. verfügen.
- Die übrigen Tourismusorganisationen sollen sich zu ReTO zusammenschliessen, die in der Lage sind, das Marketing im Umfang eines Mandats von mind. Fr. 0.2 Mio. einer DMO zu übertragen.

3.4 Neuausrichtung von Graubünden Ferien

Eine Überprüfung der Strategie von GRF führte 2006 zu folgender Neuausrichtung, welche übereinstimmt mit den Zielen der Bündner Tourismusreform:

- Die DMO übernehmen bei der Marktbearbeitung in den bestehenden Kernmärkten die Führung. GRF übernimmt die Führung in der Bearbeitung von Aufbau- und Zukunftsmärkten sowie ausgewählten Neigungsgruppen wie z.B. „Bike“ oder „klein und fein“.
- GRF koordiniert mit den DMO das Bündner Tourismusmarketing und die Schaffung einer elektronischen Tourismusplattform Graubünden für den Einsatz von verkaufsorientierten Instrumenten.
- GRF bringt mit eigenen Mitarbeitenden Vorleistungen in der systematischen Bearbeitung von Aufbaumärkten ein und kooperiert mit Schweiz Tourismus, den DMO, der Rhätischen Bahn und weiteren Partnern.
- Der Verein Graubünden Ferien ist zudem der Nutzungsberechtigte der Regionenmarke graubünden, deren Inhaber der Kanton Graubünden ist.

Die Zielsetzungen von GRF, basierend auf dem Businessplan Graubünden Ferien 2008-2012, sind in einer Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Graubünden und GRF festgehalten. Der GRF-Vorstand überprüft im Jahr 2009 die vor drei Jahren definierte GRF-Strategie. Dabei wird auch die bisherige Umsetzung der Aufgabenteilung mit den DMO hinsichtlich Marktbearbeitung analysiert. Erste Erkenntnisse aus dieser Strategieüberprüfung liegen vor. Diese werden bei der weiteren Umsetzung der Bündner Tourismusreform sowie einer allfälligen Überarbeitung der Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton und GRF berücksichtigt.

Die Übernahme von Mandaten gegen Entschädigung zur Marktbearbeitung im Auftrag von ReTO oder einzelnen touristischen Leistungsträgern durch GRF ist grundsätzlich möglich. Aufgrund der Fokussierung von GRF auf ausgewählte Aufbaumärkte und Neigungsgruppen erscheint es heute jedoch nicht als realistisch, dass GRF umfassende Vermarktungsmandate von einzelnen Tourismusorganisationen übertragen werden. Dies lässt sich damit begründen, dass in den seltensten Fällen die Zielmärkte der ReTO denjenigen von GRF entsprechen und der im Rahmen der Tourismusreform angestrebte enge Zusammenarbeit von DMO und ReTO in den Tourismusregionen nicht förderlich wäre. Zudem zeigt sich bei den jüngsten Gründungen von DMO und ReTO, dass eine Übertragung sämtlicher Marketingaufgaben an GRF nicht als echte Option aufgenommen wird und daher zurzeit auch kaum einem Bedürfnis entspricht. Offen ist, ob es in einigen Jahren im Zusammenhang mit einer weiteren Konsolidierung der Tourismusstrukturen zu neuen Aufgabenfeldern für GRF kommen wird.

GRF ist an einer engen Zusammenarbeit mit den DMO und ReTO interessiert und auch darauf angewiesen, dass die Bündner Tourismusorganisationen sich an einzelnen Marketingaktionen aktiv beteiligen. Wenn die Bereitschaft zur gemeinsamen Marktbearbeitung weiter

wächst, kann auch dem Ziel eines effizienten Mitteleinsatzes durch Bündelung der Kräfte weiter nachgelebt werden. Die Form der punktuellen Marketing-Kooperation hat sich bereits seit Jahren bewährt und wird – vorbehaltlich neuer Erkenntnisse aus der GRF-Strategieüberprüfung – weitergeführt.

Nachfolgend wird im Zusammenhang mit der Aufgabenteilung zwischen GRF und den DMO resp. ReTO aus den dargelegten Gründen jedoch nicht mehr auf die Variante „Übertragung sämtlicher Marketingaufgaben einer ReTO an GRF„ eingegangen.

3.5 Umsetzung der Struktur- und Aufgabenreform

Die Struktur- und Aufgabenreform soll wie folgt umgesetzt werden:

- Der Kanton Graubünden hat die Grundlagen geschaffen, um mit verbesserten Rahmenbedingungen die Reform des Bündner Tourismusmarketings voranzutreiben. Es liegt an den Tourismusverantwortlichen in den Tourismusregionen, die Reformen anzupacken und zu beschleunigen.
- Der Kanton unterstützt die Strukturreformen mit finanziellen Beiträgen sowie mit dem Einsatz von personellen Ressourcen des AWT (z.B. Beratungs- und Vermittlungsdienste).
- Die Kernorte Engadin St. Moritz, Davos – Klosters, Arosa – Lenzerheide, Flims – Laax, Scuol – Samnaun sind aufgerufen, die Initiative zur Schaffung der DMO zu übernehmen. Die übrigen Tourismusorte sind eingeladen, ReTO zu gründen oder sich den entstehenden DMO anzuschliessen.
- Die Tourismusverantwortlichen bestimmen eine geeignete Projektleitung, welche ein strategisches Konzept ausarbeitet, das von den Hauptanspruchsgruppen genehmigt (Absichtserklärung) und dem AWT als Finanzierungsantrag eingereicht wird. Für die definitive Mitfinanzierung der Transformation durch den Kanton hat die Projektleitung einen vollständigen Businessplan einzureichen.
- Tourismusorganisationen, welche an der Transformation aktiv und konstruktiv mitwirken, werden vom Kanton gefördert. Die Förderung des Kantons beschränkt sich auf Erfolg versprechende Projekte.

Das Umsetzungskonzept hält hinsichtlich der Strategieentwicklung folgende Optionen für die einzelnen Tourismusorte fest:

Tab. 3: Transformationswege hin zu DMO / ReTO

Destinationstyp		Strategievorschlag
Kerndestination (> 600'000 kLN*)		→ Bilden einer DMO
Mittlere Destination (100'000 - 600'000 kLN*)	im Einflussbereich einer Kerndestination	→ Anschluss an vorgegebene DMO
	nicht im Einflussbereich einer Kerndestination	→ Anschluss an geeignete DMO oder → Bildung ReTO und Mandat an DMO/GRF
Kleine Tourismusorte (< 100'000 kLN*)	im Einflussbereich einer Kerndestination	→ Anschluss an vorgegebene DMO/ReTO
	nicht im Einflussbereich einer Kerndestination	→ Anschluss an geeignete DMO/ReTO oder → Alleingang im Milizsystem

*kLN: kommerzielle Logiernächte

Quelle: AWT, Umsetzungskonzept „Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus“, 2006

3.6 Weitere mit der Reform zusammenhängende Initiativen

Parallel zur Transformation der Marketingorganisationen und der **Tourismusfinanzierung** arbeitet der Kanton gemeinsam mit den DMO/ReTO an flankierenden Massnahmen. Diese Initiativen dienen dazu, die sich aus der Tourismusreform ergebenden Potenziale und Lernerfahrungen optimal auszuschöpfen und so die neuen Marketingstrukturen insgesamt zu festigen.

Elektronische Tourismusplattform Graubünden. Das touristische Potenzial ist im Bereich Informationstechnologie resp. Business Technology, als technische Grundlage für Geschäftstätigkeiten, sehr gross. Das Projekt sieht vor, dass gemeinsam die Herausforderungen der Zukunft angegangen werden, wobei insbesondere der technologische Fortschritt und ein verkaufsorientiertes Marketing im Mittelpunkt stehen. Die Elektronische Tourismusplattform soll es den Destinationen ermöglichen, ihre touristischen Produkte über eine Vielzahl von Distributionskanälen zu vertreiben. Die Umsetzung der Elektronischen Tourismusplattform Graubünden stellt für die Zukunft eines der zentralen Elemente der Bündner Tourismusreform dar, weil sie einen Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Tourismusorganisationen leisten kann. Eine Auslegeordnung sowie die Grundsätze für das zukünftige Geschäftsmodell sind vorhanden. Ein Gesellschaftsvertrag wurde von den Hauptpartnern (Engadin St. Moritz, Davos Klosters, Weisse Arena Gruppe, Rhätische Bahn, GRF, AWT) unterzeichnet. Die ersten im Umsetzungskonzept definierten Projekte wurden konkretisiert. So konnte die technische Basis für eine Integrationsplattform gelegt und eine exklusive Kooperationsvereinbarung mit Europas grösstem Reiseveranstalter abgeschlossen werden. Weitere Teilprojekte wie die Online-Buchbarkeit von Bahn- und Postauto-Tickets sowie im

Bereich der Anwendung von neusten Homepage-Technologien wurden im Projektteam genehmigt und sind umsetzungsbereit.

Führungs- und Monitoringsystem (Balanced Scorecard BSC). Nach der Schaffung von professionellen Strukturen soll deren Wirkung mittels eines modernen Führungs- und Controllinginstruments überprüft werden können. Mit einer BSC können die Tourismusorganisationen ihre interne Führung und die Messbarkeit von Zielsetzungen verbessern. Es wird dabei der Einsatz eines standardisierten einheitlichen Mess- und Kontrollsystems angestrebt. Alle künftigen DMO werden verpflichtet, eine BSC einzuführen, damit die konkrete Messbarkeit von Massnahmen erreicht wird. Der Transparenz kommt bei der Leistungsbeurteilung von DMO – auch im Zusammenhang mit dem Einsatz von öffentlichen Mitteln – grosse Bedeutung zu.

Branding (Markenstrategie). Die Nutzung von Marken in der Kommunikation bedeutet nicht nur Nutzung von Logos und Claims, sondern Nutzung von markenspezifischen Identitäten in der Ausgestaltung und Kommunikation touristischer Einzeldienstleistungen und Produkte. Für die touristischen Leistungen im Kanton Graubünden stehen derzeit insgesamt fünf Ebenen von Markenidentitäten zur Verfügung: Marke von einzelnen Unternehmen (z.B. Hotels oder Rhätische Bahn) oder einzelne produktspezifische Markenidentitäten (z.B. Glacier Express), Destinations-Marke, Marke graubünden, Marke Schweiz (Schweiz Tourismus).

Im Rahmen des Teilprojektes „Branding“ konnten auch wichtige Entscheide hinsichtlich der Anwendung der Marke graubünden gefällt werden. Ohne die Ausstrahlungskraft von einigen wenigen echten Tourismusmarken zu schmälern, sollen alle Destinationen die Marke graubünden in geeigneter Form in ihrer Kommunikation integrieren. Klares Ziel dieses Teilprojekts ist die Existenz einer definierten Markenstrategie bei allen DMO/ReTO sowie die Anwendung der Marke graubünden und damit eine erhöhte Sichtbarkeit im Markt.

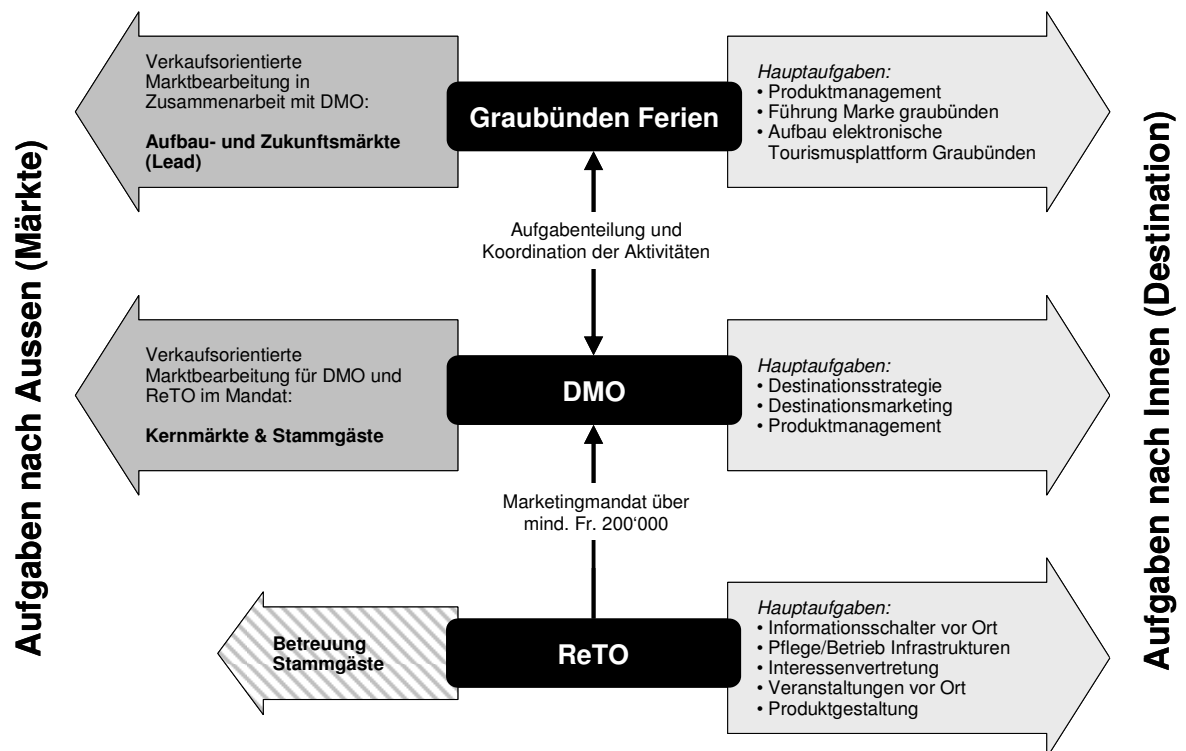
Strategie für den natur- und kulturnahen Tourismus Graubünden. Die Ferienregion Graubünden steht für authentische, natur- und kulturnahe Ferien. Die schweizweit führende Rolle im natur- und kulturnahen Tourismus soll beibehalten und weiter ausgebaut werden. Mit einer professionellen Koordination und Beratung wird die nachhaltige Weiterentwicklung des natur- und kulturnahen Tourismus in Graubünden verbessert. Durch die intensive Kontaktpflege mit Leistungsträgern, ReTO, DMO, GRF und der Marke graubünden sowie Schweiz Tourismus werden Informationen ausgetauscht und Synergien genutzt. Bestehende Instrumente, wie z.B. die „klein und fein“-SWOT-Analyse, werden überprüft, angepasst und den interessierten Akteuren zur Verfügung gestellt. Des Weiteren werden neue Instrumente entwickelt, getestet und angewendet. Über die Bündelung von bestehenden und neuen Aus- und Weiterbildungsangeboten werden die Akteure befähigt, natur- und kulturnahe Tourismusangebote qualitativ hochstehend, zielgruppenorientiert und unternehmerisch umzusetzen sowie zur Marktreife zu bringen. Ziel dieser Massnahme ist eine Erhöhung der touristischen Wertschöpfung im Bereich des natur- und kulturnahen Tourismus im Kanton Graubünden.

Qualitätsoffensive. Welche Rolle der Kanton in Bezug auf die Qualitätsverbesserung und –sicherung einnehmen kann und soll, ist noch zu klären. Die Bedeutung von „Qualität“ ist insbesondere eine unternehmerische Grundsatzfrage und für den Tourismus von grosser Bedeutung. Allfällige gesamtkantonale Konzepte oder Umsetzungsideen sollen geprüft und lokale Initiativen (z.B. Umsetzung von Enjoy Switzerland) gefördert werden. In den nächsten Jahren sollen erste Konkretisierungsschritte eingeleitet werden, damit auch bezüglich „Qualität“ flankierende Massnahmen vorgesehen werden können.

3.7 Aufgabenteilung im Bündner Tourismusmarketing

Damit die Tourismusorganisationen in der Lage sind, die Marktbearbeitung professioneller und internationaler anzugehen, drängt sich eine Konzentration der Marketingmittel und Marketingkompetenzen auf die kantonale Organisation **Graubünden Ferien**, vier bis sechs **Destinationsmanagement-Organisationen** für grössere Tourismusregionen und einige **regionale Tourismusorganisationen** auf. Die drei Typen von Tourismusorganisationen haben unterschiedliche Aufgaben, die sich gegenseitig ergänzen und damit optimale Voraussetzungen für eine erfolgreiche Vermarktung der Tourismusdestination Graubünden schaffen (vgl. Abb. 6):

- **Destinationsmanagement-Organisationen:** Eine DMO verfügt über eine explizit formulierte Strategie für ihre Tourismusregion und über ein strategisches Führungs- und Controllingssystem. Sie ist in der Lage, eine wirkungsvolle, effiziente Marktbearbeitung im In- und Ausland umzusetzen und verfügt über frei verfügbare Marketingmittel im Umfang von mindestens Fr. 4.0 bis 7.0 Mio. pro Jahr. Die Schlüsselfunktionen Marketing und Verkauf sowie PR sind mit fachlich ausgewiesenem Personal besetzt. Gegen eine finanzielle Entschädigung übernehmen die DMO das Marketing aller ihr angeschlossenen ReTO.
- **Regionale Tourismusorganisationen:** Als ReTO werden selbständige Organisationen bezeichnet, die für die Aufgaben zuständig sind, welche bisher traditionellerweise von den Verkehrsvereinen wahrgenommen wurden, wie z.B. Informationsschalter vor Ort, Pflege und Betrieb von touristischen Infrastrukturen (z.B. Langlaufloipe, Eisfeld), Interessenvertretung nach innen, Durchführung von kleineren Veranstaltungen als Rahmenprogramme für die Gäste vor Ort. Die Marktbearbeitung ist hingegen nicht Aufgabe der ReTO. Sie wird mittels eines Mandats an eine geeignete DMO delegiert.
- **Graubünden Ferien:** Während sich die DMO primär auf die Bearbeitung der Kernmärkte fokussieren, ist das wichtigste Ziel von GRF, Aufbau- und Zukunftsmärkte zu erschliessen (z.B. Grossbritannien, Skandinavien), um neue Gäste für Graubünden zu gewinnen. Ein weiteres Ziel von GRF ist die Verbesserung der Auslastung der touristischen Kapazitäten in der Nebensaison. Die Massnahmen erfordern eine enge Zusammenarbeit mit den DMO.

Abb. 6: Aufgabenteilung im Bündner Tourismusmarketing

Quelle: AWT, Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus, 2008

3.8 Kriterien für Destinationsmanagement-Organisationen (DMO)

Gemäss Umsetzungskonzept „Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus“ gelten folgende minimalen Voraussetzungen für die kantonale Anerkennung als DMO:

Strukturen und Aufgabenteilung

- Maximal sieben Vorstands- resp. Verwaltungsratsmitglieder mit etwa folgenden Kompetenzen: Finanzen, Marketing, Recht, Produktmanagement/Verkauf.
- Vollständige Delegation der Geschäftsführung und notwendigen Kompetenzen durch den Vorstand an das Management (Organisations- und Geschäftsreglement).

Führungsdokumentation

- Vorliegen einer vom Vorstand verabschiedeten und nach aussen kommunizierten Strategie (inkl. Businessplan).

- Vorliegen einer Markenstrategie basierend auf einer nachweislich bekannten Destinations-Marke (Basis: Markenumfrage Graubünden und Schweiz Tourismus).
- Vorliegen einer Qualitätssicherungsstrategie (Existenz eines Systems zur Service Evaluation, Zufriedenheitsmessung und Reklamationsmanagement).

Controlling

- Existenz eines strategischen Führungs- und Monitoringsystems mit markt- und effizienzorientierten Kennzahlen. Vorgeschlagen wird das Instrument der Balanced Scorecard (BSC), welche auch konsistent ist mit den Monitoringbedürfnissen des Kantons Graubünden.

Produktgestaltung

- Nachweis einer Produktmanagement-Stelle, welche für die Produkt- und Leistungsentwicklung zuständig ist.

Marktbearbeitung

- Nachweis der Besetzung der Schlüsselfunktionen Marketing & Verkauf sowie PR mit fachlich ausgewiesenen Personen.
- Verwendung der Marke graubünden in geeigneter Form als Ergänzung zur Erstmarke DMO.

Verkauf

- Physische Präsenz (Schalter) in der Destination, die während 8 Stunden pro Tag an 7 Tagen in der Woche geöffnet ist.
 - Telefonischer Buchungs- und Auskunftsdienst (Call-Center) während 24 h pro Tag und sieben Tagen in der Woche. Das Call-Center kann auch ganz oder teilweise durch Dritte betrieben werden (z.B. Hotel, Bergbahn).
 - Online-Buchungssystem für Hotels und Ferienwohnungen (bis ins Jahr 2010 ist jährlich mindestens ein weiteres Leistungselement auf die Online-Buchungsplattform aufzuschalten; z.B. Schneesportschule, Bergbahnen, Veranstaltungen).
 - Damit ein Buchungs- und Auskunftsdienst (telefonisch oder Schalter) professionell betrieben werden kann, müssen die entsprechenden Informationen einfach abrufbar und die Leistungen buchbar sein. Dies setzt eine leistungsfähige elektronische Tourismusplattform voraus.
-

Grösse und Dominanz

- Zahl der Logiernächte in der kommerziellen Beherbergung z.B. Hotels, Jugendherbergen, Gruppenunterkünfte, gewerblich vermietete Ferienwohnungen/-dörfer: Jahr 1 > 1.4 Mio., Jahr 2 > 1.6 Mio., Jahr 3 > 1.8 Mio., Jahr 4 > 2.0 Mio.
- Umfang des zur freien Verfügung stehenden Marketingbudgets. Freie Marketingmittel, welche auch Budgets von Leistungsträgern umfassen können, beinhalten Mittel für folgende Aufgaben: Marketingplanung und -konzeption, Angebotsgestaltung, -promotion, -distribution, Info-Stelle und Call-Center: Jahr 1 > Fr. 4.0 Mio., Jahr 2 > Fr. 5.0 Mio., Jahr 3 > Fr. 6.0 Mio., Jahr 4 > Fr. 7.0 Mio.
- Anzahl der potenziellen Endkundenkontakte¹², die über Vertragspartner der DMO (Key Accounts) mit konkreten buchbaren Produkten erreicht werden können. Beispiele für mögliche Key Accounts: z.B. Coop oder Migros; Airlines, Banken, Versicherungen und Kreditkartenorganisationen: Jahr 1 > 0.1 Mio., Jahr 2 > 0.3 Mio., Jahr 3 > 0.6 Mio., Jahr 4 > 1.0 Mio.
- Anteil der Destinationsangebote (bzw. Kapazitäten), die der DMO für Verhandlungen mit Reiseveranstaltern für die Optimierung von nachfrageschwachen Saisons (z.B. Januar, Mai, Juni) zur Verfügung gestellt werden: Jahr 1 > 5%, Jahr 2 > 10%, Jahr 3 > 15%, Jahr 4 > 20%.

Erwartete Vorteile einer DMO

Mit der Schaffung von vier bis sechs DMO in Graubünden und der damit einhergehenden Bündelung der vorhandenen finanziellen Mittel auf wenige Organisationen, die für das Marketing eines grösseren Raumes zuständig sind, können folgende Vorteile erzielt werden:

- **Entwicklung und Einsatz moderner Marketinginstrumente wird möglich.** Es handelt sich dabei einerseits um Instrumente der verkaufsorientierten Marktbearbeitung (z.B. Database Marketing, Key Account Management) und andererseits um Kommunikationsplattformen, die eine gewisse Mindestgrösse der einsetzbaren Mittel für eigene Verkaufsaktivitäten in den Märkten voraussetzen.
- Schaffen von **Vollzeitstellen für Schlüsselfunktionen (Produktmanagement, Verkauf, PR)** die für ausgewiesene Fachpersonen attraktiv sind. Damit wird das Know-how der DMO gestärkt.

¹² Unter „potenzielle Endkundenkontakte“ wird die Anzahl Personen verstanden, welche mit gezielten Aktionen (zielgruppenspezifische Verkaufsaktivitäten zur Steigerung der Logiernächte) beworben werden.

- **Professionalisierung der Führungsstrukturen**, mittels Leistungsvereinbarungen zwischen Management und Politik, welche eine effizientere Arbeit von Vorstand und Management ermöglicht wird.
- **Reduktion von Interessenskonflikten**, weil weniger Organisationen und Vorstände bestehen, welche die Interessen von verschiedenen – sich zum Teil gegenseitig neutralisierenden – Akteuren vertreten.

3.9 Kriterien für Regionale Tourismusorganisation (ReTO)

Gemäss Umsetzungskonzept „Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus“ gelten folgende minimalen Voraussetzungen für die kantonale Anerkennung als ReTO:

Organisation und Führung

- Maximal sieben Vorstandsmitglieder mit etwa folgenden Kompetenzen: Finanzen, Marketing, Recht, Produktgestaltung/Inszenierung.
- Existenz einer einzigen, rechtlich und inhaltlich eindeutig abgegrenzten Organisation in einer zusammengehörigen Tourismusregion (ein Ansprechpartner).

Produktgestaltung

- Fähigkeit zur Initiierung von Angeboten.
- Lokale bzw. regionale Koordination von Angeboten und Leistungsträgern.
- Motivation und Beratung der lokalen Anbieter zur elektronischen Buchbarkeit.

Marktbearbeitung

- Delegation der Promotion und der Distribution an eine DMO, wofür mindestens Fr. 200'000.-- (in Form eines Promotions- und Distributionsbeitrags) einer entsprechenden DMO zur Verfügung gestellt werden müssen. Die Höhe der Mittel für eine Zusammenarbeit mit einer DMO ist zwischen den beteiligten Akteuren festzulegen.
- Verwendung der Marke graubünden in geeigneter Form als Ergänzung zur Erstmarke der DMO.

Verkauf

- Sicherstellung der Buchbarkeit lokaler Angebote (mind. 20% Stelle).
 - Lokales Content Management (mind. 30% Stelle).
-

- Sammlung von Produkt-, Leistungs- und regionalen Informationen, Eingabe derselben in die elektronische Tourismusplattform Graubünden.
- Minimale Office- und Kommunikationskonfiguration, d.h. Telefon, Fax, PC und für die tägliche Arbeit notwendige Standardkonfiguration (Breitbandanschluss, Software etc.).
- Minimales Angebot an Kundenbetreuung (mind. 100% Stelle, kann voll oder teilweise an eine andere Organisation delegiert werden z.B. Bergbahn, Hotel).
- Physischer Auskunftsdienst mit mindestens 40 Stunden Öffnungszeit pro Woche.
- Telefonische Erreichbarkeit während 8 Std. pro Tag an 5 Tagen pro Woche.
- Betrieb und Pflege einer Website und einer elektronischen Buchungsplattform basierend auf bestehenden Standardkonfigurationen der Schweizer Tourismuswirtschaft (z.B. Plattform von Schweiz Tourismus, Plattform der DMO).

Weiteres

- Delegation von Verwaltungsaufgaben wie Buchhaltung etc., wenn der Organisation ein Budget von weniger als Fr. 600'000.-- zur Verfügung steht.

Erwartete Vorteile einer ReTO

Mit der Fokussierung des Aufgabengebietes der Tourismusorganisationen auf die Betreuung der Gäste vor Ort, die Pflege von Stammkunden zusammen mit den Leistungsträgern im Ort sowie der Delegation der Marketingaufgaben an eine DMO können folgende Vorteile erzielt werden:

- Höhere Reichweite bei der Marktbearbeitung: Obwohl die in einer ReTO zusammengeschlossenen Tourismusorte nicht mehr selbständig auftreten und die Marktbearbeitung in die DMO integriert wird, ist davon auszugehen, dass aufgrund besserer Plattformen und Marktbearbeitungsinstrumente diese Tourismusorte innerhalb des Marketings der DMO eine höhere Reichweite und bessere Präsenz erzielen können als im Alleingang.
 - Kostengünstige Nutzung von Plattformen und Instrumenten: Die ReTO können die Infrastrukturen (insb. Internet und Software) der übergeordneten DMO mitbenutzen und verfügen so über moderne Marketinginstrumente bei gleichzeitig deutlich geringerem Aufwand für die Entwicklung von eigenen Instrumenten und Infrastrukturen.
 - Effizientere Arbeit: Die Fokussierung auf klar abgrenzbare und von der ReTO erfüllbare Aufgaben entlastet die Organisation. Es stehen mehr personelle und finanzielle Ressourcen für die Primäraufgaben (z.B. Gästebetreuung, Pflege der Infrastruktur) zur Verfügung (Reduktion der Komplexität).
-

- Erhöhung der Verfügbarkeit von regionalen Informationskanälen (Schalter, Telefon, Anschlagbretter, Katalog usw.): Aufgrund der geforderten Minimalgrösse der ReTO kann (im Gegensatz zu bestehenden Kleinstorganisationen) sichergestellt werden, dass ein breiterer minimaler Informationsdienst (Telefon, Schalteröffnungszeiten vor Ort, Internet) angeboten werden kann.

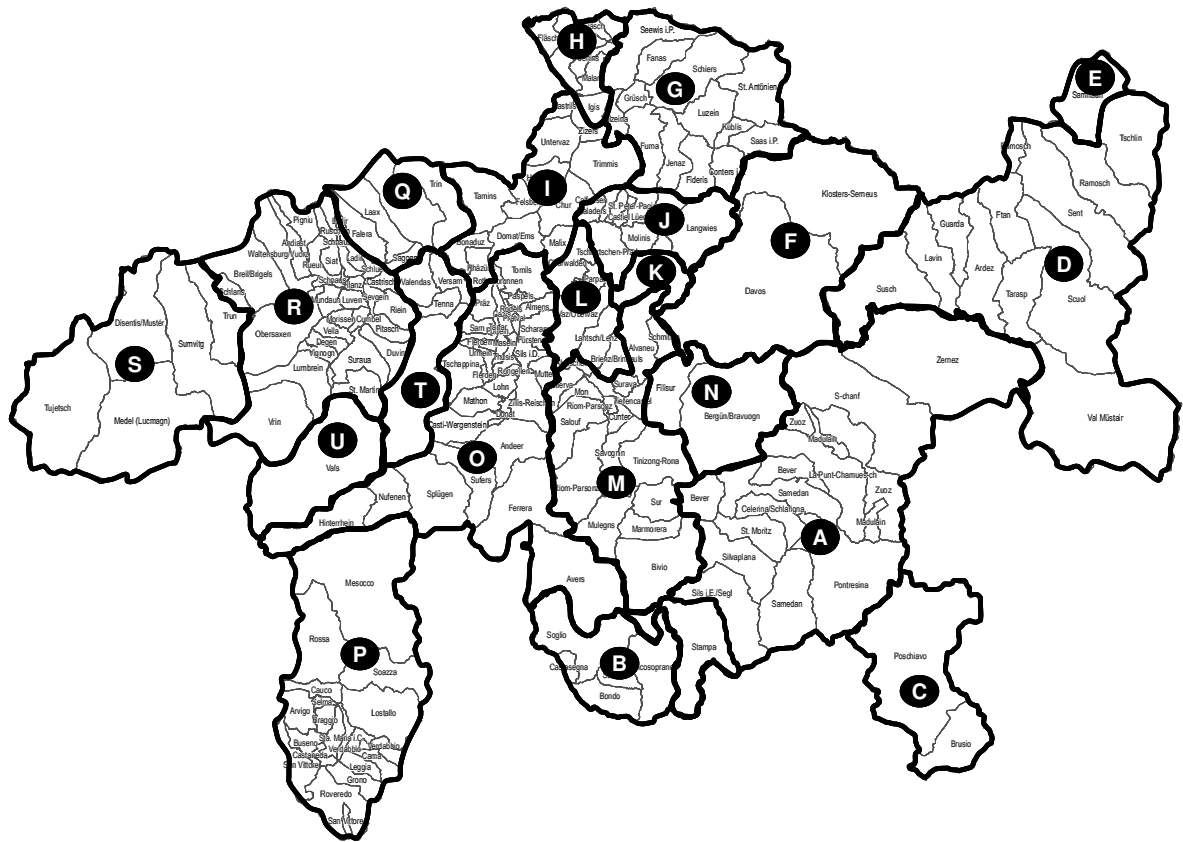
3.10 Erwartungen aufgrund der Tourismusreform

Angesichts der in der Analysephase festgestellten begrenzten Möglichkeiten der grossen Mehrzahl der bisherigen Tourismusorganisationen im Marketingbereich sollen mit der Tourismusreform

- die Strukturen des Tourismusmarketings grundlegend reformiert werden, damit die Märkte wirkungsvoller bearbeitet werden können;
- die Effektivität der eingesetzten Marketingmittel durch eine verstärkte Bündelung der Kräfte erhöht werden (Konzentration der vorhandenen Marketingmittel auf weniger Organisationen);
- eine effiziente Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Vermarktungsorganisationen sichergestellt und die Produktgestaltung intensiviert werden;
- über die Nutzung von Synergien und über eine Mittelerrhöhung mehr Ressourcen für die Bearbeitung der Märkte zur Verfügung stehen, sowie touristische Leistungsträger stärker eingebunden werden (Bündelung der Marketingmittel).

Diese Ziele sind nur zu erreichen, wenn sich die Tourismusorganisationen zu DMO zusammenschliessen, welche in der Lage sind, eine wirkungsvolle Marktbearbeitung im In- und Ausland durchzuführen. Wie Abb. 7 zeigt, ist die Bildung der neu strukturierten Tourismusorganisationen bereits im Gang.

Abb. 7: Struktur der Tourismusorganisationen in Graubünden (Stand September 2009)



- | | | |
|---|----------------------|---------------------|
| A Engadin St. Moritz | H Bündner Herrschaft | O Viamala |
| B Bregaglia | I Chur / Rheintal | P Mesolcina/Calanca |
| C Valposchiavo | J Schanfigg | Q Fims Laax |
| D Nationalparkregion (Scuol, Val Müstair) | K Arosa | R Mittlere Surselva |
| E Samnaun | L Lenzerheide | S Disentis Sedrun |
| F Davos Klosters | M Savognin / Albula | T Safiental |
| G Prättigau | N Bergün/Filisur | U Vals |

Quelle: AWT 2009

Exkurs: Tourismusreform in Tirol

Mitte der 1990er Jahre war der Tourismus in Tirol ähnlich kleinräumig strukturiert wie in Graubünden. Im Jahr 1996 waren in 279 Gemeinden 254 Tourismusverbände tätig. Mit gesetzlichen Kompetenzen auf Landesebene, klaren Strukturvorgaben verbunden mit einem Zeitlimit, finanziellen und rechtlichen Anreizen sowie einem starken tourismuspolitischen Willen konnte die Zahl der Tourismusverbände bis zum Jahr 2008 auf 36 reduziert werden. Im selben Zeitraum konnte die Gesamtzahl der Logiernächte um 11.7 % gesteigert werden. 2008 verzeichnete Tirol insgesamt 43.4 Mio. Logiernächte (davon 28.1 Mio. in gewerblichen Unterkünften wie Hotels, Pensionen usw.; zum Vergleich erzielte Graubünden im abgelaufenen Jahr 6.2 Mio. Logiernächte in dieser Kategorie). Die Tiroler Übernachtungszahlen stellen die höchste Tourismusintensität (Logiernächte pro Einwohner/Jahr) im Europäischen Raum dar. In Tirol stehen den Tourismusverbänden pro Jahr mehr als 100 Mio. Euro für ihre touristischen Tätigkeiten zur Verfügung.

3.11 Der Reformstand in Graubünden

Die Tourismusreform zeigt in Graubünden per Ende September 2009 einen erfreulichen Stand. In allen Talschaften sind Strukturveränderungen in Vorbereitung oder in Umsetzung.

Engadin St. Moritz. Die Tourismusorganisation Engadin St. Moritz ist seit 1. Mai 2007 tätig. Alle Gemeinden des Kreises Oberengadin sowie Zernez und Maloja sind angeschlossen. Gemäss Umsetzungskonzept zur Bündner Tourismusreform handelt es sich um eine DMO.

Bregaglia. Mit der Annahme der Verfassung der neuen Gemeinde Bregaglia wurde die Trägerschaft der neuen Tourismusorganisation fixiert. Die Gründung der regionalen Tourismusorganisation (ReTO) Bregaglia Turismo soll im 2. Halbjahr 2009 erfolgen. Die neue Tourismusorganisation wird ab Winter 2009/10 auch operativ starten.

Valposchiavo. Die Organisation Ente Turistico Valposchiavo wurde 1995 gegründet und entspricht gemäss Umsetzungskonzept einer ReTO.

Nationalparkregion (Samnaun, Val Müstair). Im Mai 2008 wurde die einfache Gesellschaft Nationalparkregion mit dem Ziel gegründet, Grundlagen für eine gemeinsame Destinationsorganisation in der Nationalparkregion (Engadin Scuol – Engadin Val Müstair) zu erarbeiten. Die Gründung einer gemeinsamen Tourismusorganisation für die Ferienregionen Engadin Scuol und Engadin Val Müstair wird per Januar 2010 angestrebt.

Samnaun. Samnaun Tourismus prüft die Möglichkeit einer gleichberechtigten Beteiligung an der DMO Nationalparkregion, wobei insbesondere die Markenfrage noch abschliessend zu klären ist.

Davos Klosters. Die Genossenschaft Davos Destinations-Organisation (eine DMO gemäss Umsetzungskonzept), vormals Davos Tourismus, hat per 1. Mai 2008 mittels eines Leistungsauftrags sämtliche Aufgaben von Klosters Tourismus übernommen und in die DMO integriert.

Prättigau. Die Prättigau Tourismus GmbH hat ihre Geschäftstätigkeit am 1. Oktober 2007 aufgenommen. Alle Gemeinden der Region Prättigau (exkl. Gemeinde Klosters/Serneus) haben die neue Organisation, eine ReTO gemäss Umsetzungskonzept, gegründet.

Bündner Herrschaft. Der Masterplan für die Tourismusvermarktung der Region Bündner Herrschaft liegt vor. Zurzeit werden Detailfragen geklärt und Zusammenarbeitsmodelle geprüft. Die neue Tourismusorganisation „Tourismus Bündner Herrschaft“ soll Ende 2009 gegründet werden und ab Januar 2010 auch operativ starten.

Chur / Rheintal. Eine Einbindung des Churer Rheintals in Chur Tourismus ist vorgesehen. Entsprechende Grundlagen wurden erarbeitet. Ab 2010 soll Chur Tourismus seine Nachbargemeinden auf Basis von Leistungsvereinbarungen mitvermarkten. Dabei wird Chur Tourismus den Gemeinden als Service-Partner zur Verfügung stehen.

Schanfigg. Bis Ende 2009 ist die Integration aller Gemeinden in Schanfigg Tourismus sowie die Erteilung eines Marketingmandats an Arosa Tourismus geplant. Die operative Zusammenarbeit soll im Mai 2010 beginnen.

Arosa. Arosa Tourismus und der Verkehrsverein Langwies prüfen die Einbindung von Langwies bei Arosa Tourismus.

Lenzerheide. Seit Anfang 2009 sind die Gemeinden zwischen Brienz und Churwalden in Lenzerheide Tourismus vertraglich eingebunden. Am 1. Mai 2009 erfolgte der operative Start als ReTO.

Savognin / Albula. Seit 2006 trägt Savognin Tourismus im Surses die Verantwortung für die touristische Vermarktung von Bivio und des unteren Albulatals. Neu übernimmt Savognin Tourismus auch die Vermarktung des Parc Ela. Alle Gemeinden im Surses sind seit 1. Mai 2009 im Touristischen Gemeindezweckverband Surses integriert und finanzieren die touristische Infrastruktur gemeinsam. Die heutige Organisation, eine ReTO gemäss Umsetzungskonzept, soll in eine neue Gesellschaft (AG, GmbH usw.) überführt werden.

Bergün/Filisur. Bergün Filisur Tourismus ist eine enge Kooperation mit der Rhätischen Bahn eingegangen und prüft in einem zweiten Schritt die Zusammenarbeit mit umliegenden DMO resp. ReTO.

Viamala. 2007 wurde die Regionale Tourismusorganisation Viamala als einfache Gesellschaft (eine ReTO gemäss Umsetzungskonzept) gegründet. Seit Januar 2008 zeichnet diese für das touristische Marketing der Talschaften am Hinterrhein verantwortlich. Bis Ende 2010 sollen die Strukturen der ReTO Viamala mit denjenigen der beiden bestehenden regionalen Tourismusorganisationen „Viamala Ferien“ und „Heinzenberg-Domleschg“ zusammen gelegt werden.

Mesolcina/Calanca. Es bestehen erste Grundlagen, welche die Gründung einer ReTO für das Misox und Calancatal vorsehen. Die Regione Mesolcina wurde von der Delegiertenversammlung beauftragt, die neue Organisation zu gestalten. Heute ist San Bernardino Vacanze die einzige Tourismusorganisation im Moesano.

Flims Laax. In der Region Flims Laax wird der Aufgabenbereich der Flims Laax Falera Tourismus AG bezüglich Nachbarorte wie Trin und Sagogn sowie Aufgabenteilung mit der Weissen Arena Gruppe überprüft.

Mittlere Surselva. Die Tourismusorganisation „Surselva Tourismus AG“ mit Ilanz, Obersaxen, Val Lumnezia sowie Brigels-Waltensburg-Andiast wurde im Sommer 2009 gegründet und entspricht einer ReTO gemäss Umsetzungskonzept.

Disentis Sedrun. Disentis Sedrun Tourismus vertritt die touristischen Interessen der oberen Surselva und prüft Kooperationsformen im Raum San Gottardo.

Safiental. Die drei Verkehrsvereine Safien, Versam und Tenna sowie die Gemeinde Valendas haben unter dem Dach der Pro Safiental einen Zusammenschluss vollzogen. Zusätzlich wird eine Marketingkooperation mit der ReTO der mittleren Surselva angestrebt.

Vals. Die Tourismusorganisation Visit Vals sieht von einer Zusammenarbeit mit anderen DMO/ReTO ab und verfolgt eine eigene Strategie in enger Abstimmung mit lokalen Partnern wie der Therme Vals AG und dem Getränkeproduzenten Valslerwasser.

3.12 Fazit zum Projekt Bündner Tourismusreform

Die Bündner Tourismusreform hat zum Ziel, mit einer am Markt ausgerichteten neuen Destinationsstruktur, einer klaren Aufgabenteilung im Marketing und der Neuausrichtung von Graubünden Ferien den Logiernächterrückgang in Graubünden zu stoppen. Die Aufgabenteilung bedingt den Zusammenschluss der heutigen Tourismusorganisationen zu Destinationsmanagement-Organisationen (DMO) oder regionalen Tourismusorganisationen (ReTO). Der Kanton begleitet die Tourismusreform mit flankierenden Massnahmen wie der Schaffung einer Elektronischen Tourismusplattform Graubünden, der Einführung eines Führungs- und Monitoringsystems bei den DMO, der Umsetzung einer Strategie für den natur- und kultur-nahen Tourismus sowie der Markenstrategie im Zusammenhang mit den Destinationsmarken und der Regionenmarke graubünden. Wichtigste Massnahme zur strukturellen Festigung der Bündner Tourismusreform ist dabei die geplante Neukonzeption der Tourismusfinanzierung, welche das bisherige System mit Kurtaxen und kommunalen Tourismusförderungsabgaben ersetzen soll. Die neue Tourismusfinanzierung soll gemäss Umsetzungskonzept der Bündner Tourismusreform die Wettbewerbsfähigkeit der Tourismusregionen steigern und nachhaltig die Innovation und Kooperationsbereitschaft fördern. Das neue Finanzierungssystem bietet somit den Tourismusorganisationen die Rahmenbedingungen, um nach den Strukturanpassungen unternehmerisch und marktgerecht handeln zu können.

4 Zukunftstaugliche Finanzierung der Tourismusorganisationen

Die Bündner Tourismusreform „Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung“ ist das bisher grösste und bedeutendste Tourismusstrukturprojekt in Graubünden. Mit einer Verschlinkung der Strukturen, der Ausrichtung auf neue Gäste und einer soliden Finanzierung soll der Bündner Tourismus international wettbewerbsfähiger werden. In allen Tourismusregionen des Kantons werden zurzeit neue Strukturen gebildet und mit flankierenden Massnahmen wird der gesamte Bündner Tourismus im Wachstum unterstützt. Zur Bündner Tourismusreform gehört auch ein neues kantonales Finanzierungsmodell, welches einen effizienten Einsatz der vorhandenen Mittel ermöglichen soll. Nachfolgend werden die Notwendigkeit und die Inhalte einer zukunftstauglichen Finanzierung der Tourismusorganisationen aufgezeigt.

4.1 Notwendigkeit einer Reform der Finanzierung der Tourismusorganisationen

Die Bündner Tourismusreform richtet sich stark nach dem Grundsatz „denken und handeln in grösseren Räumen“. Dies gilt auch für die Tourismusfinanzierung. Mehrere Gründe sprechen für eine Neukonzeption der Finanzierung der Tourismusorganisationen:

- Die Schaffung eines Finanzierungsmodells, das den Erfordernissen der neuen regionalen Strukturen der Tourismusorganisationen (DMO, ReTO) Rechnung trägt. Damit sollen die teils sehr kleinräumigen Gemeindegebiete, auf welchen heute KTX und TFA erhoben werden, im Sinne der regionalen Zusammenarbeit im Tourismus überwunden werden (vgl. Kap. 4.1.1).
- Die Erreichung der Reformziele gemäss Umsetzungskonzept, welche unter anderem folgende Punkte umfassen: Neue Gäste gewinnen, Steigerung der Logiernächte, Wertschöpfung aus dem Tourismus erhöhen, neue Angebote aufbauen, neue Vertriebskanäle erschliessen, eine nachhaltige Finanzierung der Tourismusorganisationen sicherstellen usw. (vgl. Kap. 3).
- Die Eliminierung der anerkannten Schwächen des heutigen Finanzierungssystems (KTX, TFA, weitere Beiträge und Erträge). So verfolgt das neue System beispielsweise das Ziel, die Kosten der Tourismusförderung allen Nutzniessenden des Tourismus als klar definierte Kategorie anzulasten. Weiter sollen alle Gemeinden – abgestuft nach der Tourismusabhängigkeit – einer neuen Tourismusfinanzierung unterliegen, womit Verzerrungen hinsichtlich kommunaler Tourismusabgaben grösstenteils eliminiert werden (vgl. Kap. 4.2.5).

- Ebenfalls als Gründe für eine Neukonzeption der Tourismusfinanzierung gelten der heute grosse administrative Vollzugsaufwand in den Gemeinden sowie die erhebliche Dunkelziffer bei der Erfassung der Logiernächte in Beherbergungsbetrieben und Ferienwohnungen. Zudem ist die Besteuerung der Frequenz – im Vergleich zur Kapazität – aufwendig und ohne Anreiz hinsichtlich der Generierung von zusätzlichen Übernachtungen.
- Ein zentraler Aspekt, welcher für eine neue Tourismusfinanzierung spricht, ist eine enge Zweckbindung der heute gültigen Gesetze zu den Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben. Kurtaxen dürfen nur vor Ort und nicht für das Marketing eingesetzt werden. Diese beiden Gesetzestypen werden in der neuen Tourismusabgabe vereint und damit wird die Flexibilität hinsichtlich Mitteleinsatz vergrössert. Dies entspricht den Reformzielen und trägt den Erwartungen der Tourismusbranche Rechnung.
- Weiter wird auch die generelle Erhöhung der Mittel für die Tourismusentwicklung und das Tourismusmarketing angestrebt. Die Herausforderungen im internationalen Tourismusmarkt steigen laufend, so dass nicht nur Synergieeffekte durch die Mittelbündelung und Zusammenarbeit genügend, sondern auch zusätzliche Mittel notwendig sind.

Weil zudem auch auf den Stärken des heutigen Systems aufgebaut wird, sind die Auswirkungen des Systemwechsels in vielen Bündner Gemeinden relativ klein (vgl. 5.1.6 und 5.2).

4.1.1 Erfordernisse an die Finanzierung der Tourismusorganisationen

Da die DMO resp. die ReTO für Tourismusregionen zuständig sind und ganze Tourismusregionen von deren Tätigkeit profitieren, müssen sie auch regional, d.h. gemeindeübergreifend, finanziert werden.

Auf den ersten Blick bieten sich vertragliche Vereinbarungen zwischen den Gemeinden einer Tourismusregion an, mit dem Ziel, die DMO bzw. die ReTO gemeinsam zu finanzieren. Solche Finanzierungsmodelle eignen sich für viele regionale Aufgaben von der Abwasserreinigung bis zum Bildungsbereich, da bei diesen Aufgaben zahlenmässig klar ermittelt werden kann, welchen Nutzen eine Gemeinde aus der regionalen Infrastruktur zieht. Will sich eine Gemeinde nicht am finanziellen Aufwand beteiligen, so wird sie von der Nutzung ausgeschlossen.

Im Bereich des Tourismusmarketings ist die Ausgangslage anders. Die Leistungen werden für den Tourismus von der Destination als Ganzes erbracht. Davon profitieren verschiedenste Nutzniessende (z.B. Detailhändler, Beherbergungsunternehmen, Baugewerbe etc.). Einzelne Nutzniessende oder eine einzelne Gemeinde kann nicht von den positiven Effekten des regionalen Tourismusmarketings ausgeschlossen werden¹³.

¹³ In der Sprache der Ökonomie handelt es sich beim Tourismusmarketing um ein „öffentliches Gut“.

Für jede Gemeinde bestünde damit die Versuchung zum „Trittbrettfahren“: Man würde nichts an das regionale Tourismusmarketing bezahlen und trotzdem durch Mitnahmeeffekte vom regionalen Marketing profitieren. Freiwillige Vereinbarungen zwischen den Gemeinden sind deshalb längerfristig kein erfolgsversprechender Weg zur Finanzierung der regionalen Tourismusorganisationen. Der Kreis der Nutzniessenden ist so breit, dass eine freiwillige Vereinbarung zur Finanzierung zwischen den Akteuren kaum zustande kommen kann. Sollen Mittel für das Tourismusmarketing bereitgestellt werden, muss die öffentliche Hand mit einer gesetzlichen Regelung den erforderlichen Rahmen schaffen. Deshalb gibt es bereits heute auf kommunaler Ebene diverse gesetzliche Regelungen (Tourismusförderungsgesetze).

Mit den neuen Tourismusorganisationen (DMO und ReTO) wird das Tourismusmarketing auf eine funktionale gemeindeübergreifende Ebene angehoben. Alle Gemeinden und die meisten Betriebe in der Tourismusregion profitieren in der einen oder anderen Weise vom Tourismusmarketing. Um die Finanzierung der neuen regional orientierten DMO und ReTO sicherzustellen, bedarf es deshalb einer kantonalen Regelung, welche alle Nutzniessende des Tourismusmarketings auch zu einem angemessenen Beitrag an dessen Kosten verpflichtet. Mit dieser neuen Regelung können Schwächen des heutigen Finanzierungssystems beseitigt werden.

4.1.2 Kernelemente des neuen Finanzierungsmodells

Aus den zuvor genannten Gründen ist es aus Sicht der Regierung notwendig, eine allgemeingültige kantonale Grundlage für die Finanzierung der Tourismusorganisationen zu schaffen. Die heutigen kommunalen Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben werden wegfallen. An deren Stelle soll eine neue Tourismusabgabe treten. Dabei bildet dieses neue Finanzierungssystem ein zentrales Element für eine erfolgreiche Umsetzung der Bündner Tourismusreform (vgl. Kap. 3).

Die neue Tourismusabgabe dient zur Finanzierung der mit der Tourismusreform entstehenden DMO und ReTO. Sie basiert auf dem direkten und indirekten Tourismusnutzen.

Abgabepflichtig sind alle im Kanton ansässigen juristischen Personen sowie selbstständig erwerbende natürliche Personen, die direkt oder indirekt aus dem Tourismus Nutzen ziehen. Ebenfalls abgabepflichtig sind die Eigentümer bzw. Eigentümerinnen und Nutzniessende/Wohnrechtsberechtigte von Zweitwohnungen. 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 Abgabehöhe ist sowohl nach Branchen als auch regional¹⁴ abgestuft. Dies bedeutet, dass die Abgabesätze in tourismusintensiven Gemeinden höher ausfallen als in weniger tourismusabhängigen Gemeinden. Auch für Eigentümer

¹⁴ bei der Variante „Rahmengesetz“ (vgl. Kap. 10) werden die Abgabesätze von der Gemeinde festgelegt, womit regionale Unterschiede möglich sind.

bzw. Eigentümerinnen und Nutzniessende/Wohnrechtsberechtigte von Zweitwohnungen werden die Abgabesätze regional abgestuft.

Auch mit einer neuen Tourismusabgabe bleibt die Verantwortung für die touristische Entwicklung bei den Gemeinden. Sie bestimmen, welche DMO bzw. ReTO mit den auf ihrem Gemeindegebiet erhobenen Mitteln ausgestattet wird. An den übrigen Tourismusförderungsbeiträgen des Kantons gemäss Wirtschaftsentwicklungsgesetz ändert sich mit der Einführung einer neuen Tourismusabgabe nichts.

Modellrechnung zur Kantonalen Tourismusabgabe

Insgesamt sollen mit der Variante „Kantonale Tourismusabgabe“ (vgl. Kap. 5) jährlich rund Fr. 67.7 Mio. für die Finanzierung der Tourismusorganisationen bereitgestellt werden (vgl. Tab. 4). Dies sind ca. Fr. 16.2 Mio. mehr als mit den heutigen Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben. Damit kann die notwendige finanzielle Grundlage für ein wirkungsvolles Tourismusmarketing geschaffen werden.

Tab. 4: Einnahmen der KTA (ohne Gemeindegzuschläge)

in Mio. Franken		Einnahmen 2007			künftig mit KTA	Differenz KTA zu heute
		KTX	TFA	Total KTX und TFA		
Handels- und Gewerbebetriebe, Landwirtschaft			4.2	4.2	9.5	5.3
Beherberger	Hotellerie	16.5	2.6	19.1	22.1	3.0
	übrige Beherberger (Camping etc.)	2.7	0.3	3.0	2.7	-0.3
Ferienwohnung (vermietet) & Zweitwohnungen		23.5	1.7	25.2	33.4	8.2
Total		42.7	8.8		67.7	16.2
		51.5				

Quelle: Umfrage bei den Tourismusorganisationen, AWT 2008; Berechnungen AWT, 2009

In den bisherigen Ausführungen zur Variante „Kantonale Tourismusabgabe“ wie auch an verschiedenen Informationsveranstaltungen und in Publikationen wurde immer von künftigen KTA-Einnahmen von Fr. 58.5 Mio gesprochen. Neben der Anpassung des Ausgangswertes (Einnahmen aus Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben von 2005 Fr. 44.6 Mio. auf 2007 Fr. 51.5 Mio.) wurde eine Aufrundung von total Fr. 2.6 Mio. (rund 5%) auf die heutigen KTX/TFA-Erträge vorgenommen. Begründet wird diese Rundung mit systembedingten Ungenauigkeiten (Schätzungen, statisches Zahlenmaterial usw.) sowie den Auswirkungen des Systemwechsels (Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben flächendeckend durch eine KTA ersetzen). Dies führt dazu, dass bei der Einführung der KTA Anpassungen bei der Bemessung (Ausnahmen, Härtefälle usw.) möglich werden und Lücken in der bisherigen

Modellrechnung ohne namhafte finanzielle Auswirkungen auf die Destinationsorganisationen geschlossen werden können. Der Zielwert der KTA beläuft sich somit auf Fr. 67.7 Mio. Gegenüber den bisher präsentierten Zielwerten der verschiedenen Gruppen von Abgabepflichtigen wurden insbesondere beim Gewerbe und der Hotellerie keine namhaften Änderungen vorgenommen. Bei den Ferien- und Zweitwohnungen wurde der Zielwert geringfügig angepasst. Die Verhältnismässigkeit der Abgabe für Ferien- und Zweitwohnungen im Vergleich zu den übrigen Abgabepflichtigen bleibt immer noch gewährleistet.

Zu beachten ist, dass die erwähnten Zielwerte keine Gemeindegzuschläge oder Auswirkungen von allfälligen Gemeindeabschlägen enthalten.

Das neue Finanzierungssystem bringt gegenüber dem heutigen System mit Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben folgende Änderungen resp. Verbesserungen:

- **Höhere Flexibilität des Mitteleinsatzes.** Mit der „Verschmelzung“ von KTX und TFA zur neuen Tourismusabgabe kann die Flexibilität des Einsatzes der Mittel erhöht werden. Heute dürfen KTX-Erträge nach der Maxime „Taxen vom Gast für den Gast“ nur vor Ort (Infrastrukturen, Information, Gästeprogramm usw.) und nicht für das Marketing eingesetzt werden. Erträge aus TFA sind zweckgebunden für die Marktbearbeitung einzusetzen. Die heutigen TFA ersetzen seit den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts Werbetaxen oder Propagandataxen. Mit der neuen Tourismusabgabe kann der Mitteleinsatz flexibilisiert werden, ohne dass die Interessen der verschiedenen Abgabepflichtigen unberücksichtigt bleiben.
- **Besteuerung von Kapazitäten statt Frequenzen.** Bei den Beherbergenden (Hotellerie, Camping, Gruppenunterkünfte) und den Ferienwohnungen wird nicht mehr die Frequenz (Logiernächte) besteuert, sondern die Kapazität. Durch die Gleichbehandlung von „kalten“ und „warmen“ Betten wird für die Beherbergenden ein Anreiz geschaffen, die Kapazitäten so gut wie möglich auszulasten. Erfolgreich Beherbergende werden durch diesen Systemwechsel belohnt. Der Erhebungs- und Kontrollaufwand wird wesentlich reduziert. Das Problem ungenauer Kurtaxenabrechnungen fällt weg. Es ist damit auch nicht mehr der Gast (logiernächteabhängige Kurtaxe), sondern der Beherbergende, welcher die Tourismusabgabe entrichtet.
- **Äquivalenzprinzip.** Die neue Abgabe betrifft alle Unternehmen und Zweitwohnungseigentümer bzw. -eigentümerinnen im Kanton, welche direkt oder indirekt von der Tourismusförderung profitieren. Die Höhe der Abgabe ist systematisch abgestuft nach dem Tourismusnutzen und berücksichtigt damit den unterschiedlichen Nutzen, welcher die Abgabepflichtigen aus dem Tourismus ziehen. Äquivalent bedeutet somit ausgewogen und bezieht sich auf eine angemessene Belastung aller Nutzniessenden durch die Tourismusabgabe.
- **Höhere Wirksamkeit und Professionalität im Tourismusmarketing.** Bei einer kantonal geregelten Tourismusfinanzierung kann der Kanton in Zusammenarbeit mit den Destinationen Anforderungen für die Mittelverteilung formulieren und so dazu beitragen, dass

die notwendigen Reformen rascher voranschreiten. Die Effizienz und die Professionalität der neuen DMO und der ReTO werden damit höher sein als in den meisten bestehenden Tourismusorganisationen.

- **Erhöhung der finanziellen Mittel für das Tourismusmarketing.** Mit einer flächendeckenden Tourismusabgabe wird der Kreis der Abgabepflichtigen auf das ganze Kantonsgebiet ausgeweitet. Damit können alle Akteure die vom Tourismus profitieren, in dessen Finanzierung eingebunden werden. Die für das Marketing zur Verfügung stehenden Mittel werden nicht nur erhöht, sondern können wie zuvor erwähnt flexibler eingesetzt werden. Die Mittelzuteilung für das Tourismusmarketing und die Tourismusedwicklung in den Destinationen wird durch die Gemeinden und Tourismusorganisationen in einer Leistungsvereinbarung festgelegt.
- **Mittelfristige Reduktion des Aufwands im Vollzug.** Mit der Zentralisierung des Vollzugs beim Kanton (bei der Variante KTA) kann der administrative Aufwand reduziert werden. Die eingesparten Mittel können ihrer eigentlichen Zweckbindung, der Tourismusförderung vor Ort, zugeführt werden. Ein zentraler Vollzug bringt auch einen Mehrwert hinsichtlich Qualität und Datenverfügbarkeit. Der zentrale Vollzug hat administrativen Charakter und ist nicht mit der Mittelverwendung gekoppelt.

4.2 Übersicht zur aktuellen Tourismusfinanzierung

Vorbemerkung: Aus der Umfrage 2005, welche bei den Tourismusorganisationen durchgeführt wurde, konnten die zentralen Elemente für die Beschreibung der Ausgangslage in finanzieller Hinsicht gewonnen werden. Im Zusammenhang mit umfangreichen Abklärungen für die Modellrechnung der KTA wurden verschiedene Grundlagen im Jahr 2008 nochmals mittels Umfragen und Gesprächen vor Ort aktualisiert und plausibilisiert. Daraus ergab sich auch eine Anpassung der Ausgangswerte von 2005. Bis anhin wurde von Gesamteinnahmen von Fr. 44.6 Mio. (Kurtaxen Fr. 36.0 Mio. und Tourismusförderungsabgaben Fr. 8.6 Mio.) gesprochen. Nach der Überprüfung 2008 belaufen sich diese Werte auf Fr. 51.5 Mio. (Kurtaxen Fr. 42.7 Mio. und Tourismusförderungsabgaben Fr. 8.8 Mio.). Begründen lässt sich diese Veränderung mit ungenauen Angaben bei der ersten Umfrage, mit zusätzlichen Einnahmen bei den Gästetaxen in einigen Gemeinden aufgrund einer Logiernächtesteigerung sowie mit angepassten Tarifen und Pauschalisierungen.

Heute werden die Gästewerbung, Veranstaltungen, touristischen Einrichtungen und die Gästeinformation vor Ort durch Kurtaxen (KTX) und Tourismusförderungsabgaben (TFA) finanziert. Im Jahre 2007 standen dadurch Fr. 51.5 Mio. zur Verfügung (vgl. Tab. 5). Zusammen mit den weiteren Einnahmen aus Gemeindebeiträgen, Mitgliederbeiträge und kommerziellen Erträgen von insgesamt Fr. 30.0 Mio. ergibt sich ein Total von rund Fr. 81.5 Mio. Im Folgenden wird jedoch nur der Vergleich mit den KTX/TFA-Erträgen von Fr. 51.5 gemacht, da die weiteren Erträge von einer neuen Tourismusabgabe nicht direkt tangiert sind und auch nach Einführung einer solchen möglich bleiben.

Tab. 5: Einnahmen Tourismusförderungsabgabe und Kurtaxen 2007

in Mio. Franken		Einnahmen 2007		
		KTX	TFA	Total KTX und TFA
Handels- und Gewerbebetriebe, Landwirtschaft			4.2	4.2
Beherberger	Hotellerie	16.5	2.6	19.1
	übrige Beherberger (Camping etc.)	2.7	0.3	3.0
Ferienwohnung (vermietet) & Zweitwohnungen		23.5	1.7	25.2
Total		42.7	8.8	
		51.5		

Quelle: Umfrage bei den Tourismusorganisationen, AWT 2008

4.2.1 Kurtaxen und weitere Gästetaxen

Kurtaxen (KTX) und andere Gästetaxen werden aufgrund von Gemeindegesetzen in der Hotellerie, in der Parahotellerie, bei kommerziell vermieteten Ferienwohnungen und bei Zweitwohnungseigentümern bzw. -eigentümerinnen erhoben. Steuersubjekt ist der übernachtende Gast. Jährlich generieren die Kurtaxen rund Fr. 42.7 Mio. Gemäss den geltenden rechtlichen Bestimmungen müssen diese Mittel für die touristische Infrastruktur, Gästeinformation oder Veranstaltungen im betreffenden Ort eingesetzt werden (Tourismusentwicklung). Die Verwendung der Mittel für die Tourismuswerbung ist nicht zulässig¹⁵.

Bemessungsgrundlage und Höhe der Kurtaxe sind von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich. In der Hotellerie und bewirtschafteten Parahotellerie wird meistens die Logiernacht (LN) belastet, bei den Zweitwohnungen sind Jahrespauschalen üblich, welche sich nach der Zimmer-, Quadratmeter-, Betten- oder Personenzahl richten (vgl. Tab. 6).

Der Vollzug der Gesetze (Kurtaxen und weitere logiernächteabhängige Gästetaxen wie z.B. Sport- oder Verkehrstaxen) wird meistens von den Tourismusorganisationen gemacht. Insbesondere in kleinen Tourismusorten oder dort, wo die Tourismusorganisation eine reine Marketingorganisation ist, übernehmen die Gemeinden den Vollzug.

¹⁵ Vgl. BGE 100 IA 60

Tab. 6: Bemessungsgrundlage und Höhe der Kurtaxen in ausgewählten Gemeinden

Gemeinde	Hotellerie			Parahotellerie (ohne Ferienwohnungen)			kommerziell vermietete Ferienwohnungen und Privatzimmer			Zweitwohnungen	
	Masseinheit	Abgabe für ganzes Jahr (Fr.) Abgabe Sommer Abgabe Winter		Masseinheit	Abgabe für ganzes Jahr (Fr.) Abgabe Sommer Abgabe Winter		Masseinheit	Abgabe für ganzes Jahr (Fr.) Abgabe Sommer Abgabe Winter		Abgabepauschale pro	Pauschale (Fr.)
Arosa	Logiernacht Kinder (bis 13 J.)	6.00	4.20	Logiernacht Jugendliche (13-24 J.) Kinder bis 13 J.	6.00 4.50	4.20 1.30	Logiernacht Kinder bis 13 J.	6.00	4.20	Wohnung	336.00 - 1'008.00
Celerina	Logiernacht Kinder (6-12 J.) Gruppen (bis 16 J.)	2.50 1.25 0.90		Logiernacht Kinder (6-12 J.) Gruppen (bis 16 J.)	2.50 1.25 0.90		Logiernacht Kinder (6-12 J.) Gruppen (bis 16 J.)	2.50 1.25 0.90		Wohnung + freiw. Gäste- und Angehörigenpauschale	280.00 - 740.00 125.00 - 325.00
Davos	Logiernacht Kliniken Gruppen (ab 20 Pax) Kinder (unter 12 J.)	4.60 1.70 3.40	5.90	Logiernacht Kinder (unter 12 J.)	3.40	4.00	Logiernacht Kinder (unter 12 J.)	4.60	5.90	Wohnung + freiw. Pauschaltaxe pro Bett und Jahr	336.00 - 1'176.00 50.00
Flims	Logiernacht Kinder (6-12 J.)	4.00 2.00		Logiernacht Kinder (6-12 J.)	3.00 1.50		Logiernacht Kinder (6-12 J.)	4.00 2.00		Wohnung	330.00 - 860.00
Klosters-Serneus	Logiernacht Kinder (6-12 J.)	2.60 1.30	4.50 2.25	Logiernacht Kinder (6-12 J.)	2.20 1.10	4.00 2.00	Logiernacht Kinder (6-12 J.)	2.60 1.30	4.50 2.25	Person + freiw. Gästepauschale pro Bett und Jahr	150.00 120.00
Laax	Logiernacht Kinder (unter 12 J.)	3.00		Logiernacht Kinder (unter 12 J.)	2.30		Logiernacht Kinder (unter 12 J.)	3.00		Wohnung + freiw. Gästepauschale pro Bett und Jahr	280.00 - 740.00 110.00
Samnaun	Logiernacht Kinder (unter 12 J.)	1.70	2.30	Logiernacht Kinder (unter 12 J.)	1.70	2.30	Logiernacht Kinder (unter 12 J.)	1.70	2.30	Wohnung mit "alles inklusive" Angebot	100.00 300.00
Scuol	Logiernacht Kinder (unter 12 J.)	2.50	2.90	Logiernacht Jugendherberge Camping Lager u. Ferienheime Kinder (unter 12 J.)	2.50 2.00 1.50	2.90 2.40 1.90	Logiernacht Kinder (unter 12 J.)	2.50	2.90	Wohnung	250.00 - 625.00
St. Moritz	Logiernacht 1 und 2* Hotel 3* Hotel 4* Hotel 5* Hotel Kinder unter 12 J.	nach Hotelkomfort 2.55 3.05 3.45 5.00		Logiernacht Camping Jugendherberge Jugendlager (12 - 20J.) Kinder unter 12 J.	nach Beherbergungsart 1.50 1.50 1.00		Logiernacht Kinder unter 12 J.	2.90		Wohnung	400.00 - 1'200.00

Quelle: Umfrage bei den Tourismusorganisationen (Kurtaxengesetze), AWT 2009

4.2.2 Tourismusförderungsabgabe

Die **Tourismusförderungsabgabe (TFA)** wird aufgrund von Gemeindegesetzen beim Gewerbe, bei kommerziell Beherbergenden (Hotellerie, Parahotellerie usw.) sowie bei vermieteten Ferienwohnungen erhoben. Abgabepflichtig sind in der Regel alle Unternehmen, selbstständig Erwerbende sowie Eigentümer bzw. Eigentümerinnen von kommerziell vermieteten Ferienwohnungen.

Die Bemessungsgrundlage variiert je nach Gemeinde und Abgabeobjekt. Üblich ist bei den Beherbergenden eine pauschale Abgabe pro Bett; vereinzelt existieren auch Abgaben pro Logiernacht. Das Gewerbe entrichtet in einzelnen Gemeinden¹⁶ einen Promillesatz der AHV-Lohnsumme¹⁷ plus eine Grundpauschale. Die Promillesätze werden meist nach Branchen abgestuft.

Aufgrund der verschiedenen kommunalen Bemessungsgrundlagen und unterschiedlich hohen Abgabesätzen ergibt sich für das Gewerbe je nach Standort eine deutlich unterschiedliche Belastung. Tab. 7 zeigt dies am Beispiel von Modellbetrieben aus unterschiedlichen Branchen.

Jährlich fließen über die TFA im gesamten Kanton rund Fr. 8.8 Mio. an die Tourismusorganisationen. Diese Mittel werden für die Gästewerbung (Tourismusmarketing) eingesetzt.

Der Vollzug der TFA wird in der Regel von den Gemeinden selbst vorgenommen.

¹⁶ Breil/Brigels, Davos, Flims, Klosters-Serneus (Aufzählung nicht abschliessend)

¹⁷ In einigen Gemeinden ist die Anzahl der Beschäftigten massgebend. Teilweise gibt es spezielle Bemessungsgrundlagen für die Bergbahnen und/oder Pauschalbeiträge für die Banken.

Tab. 7: Heutige Belastung durch TFA in ausgewählten Gemeinden und Branchen

Betrieb	Architekturbüro	Arztpraxis	Bank	Bauernhof	Baugeschäft	Coiffeur	Garage	Lebensmittelgeschäft	Restaurant	Versicherung
Anzahl Beschäftigte (BES)	2	4	4	1	20	2	2	5	9	2
AHV-Lohnsumme (AHV-LS)	Fr. 160'000.--	Fr. 265'000.--	Fr. 345'000.--	Fr. 30'000.--	Fr. 1'270'000.--	Fr. 85'000.--	Fr. 110'000.--	Fr. 250'000.--	Fr. 400'000.--	Fr. 150'000.--
Innensitzplätze (SPL)									50	
Gross-Vieh-Einheiten (GVE)				30						
Davos	Fr. 1'070.--	Fr. 1'543.--	Fr. 3'383.--	Fr. 298.--	Fr. 3'475.--	Fr. 386.--	Fr. 426.--	Fr. 650.--	Fr. 2'150.--	Fr. 1'375.--
Bemessungsgrundlage	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS
Klosters-Serneus	Fr. 570.--	Fr. 780.--	Fr. 940.--	-	Fr. 2'232.--	Fr. 252.--	Fr. 282.--	Fr. 450.--	Fr. 630.--	Fr. 440.--
Bemessungsgrundlage	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS	keine	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS
Flims	Fr. 522.--	Fr. 701.--	Fr. 1'297.--	-	Fr. 2'409.--	Fr. 319.--	Fr. 354.--	Fr. 425.--	Fr. 760.--	Fr. 600.--
Bemessungsgrundlage	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS	keine	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS
Breil/Brigels	Fr. 718.--	Fr. 960.--	Fr. 1'297.--	Fr. 124.--	Fr. 2'409.--	Fr. 319.--	Fr. 437.--	Fr. 550.--	Fr. 1'100.--	Fr. 600.--
Bemessungsgrundlage	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS	AHV-LS
Vaz/Obervaz	Fr. 840.--	Fr. 1'080.--	Fr. 1'900.--	Fr. 150.--	Fr. 1'400.--	Fr. 460.--	Fr. 460.--	Fr. 1'200.--	Fr. 1'610.--	Fr. 460.--
Bemessungsgrundlage	BES	BES	BES	BES	BES	BES	BES	BES	BES	BES
Laax	Fr. 470.--	Fr. 640.--	Fr. 810.--	-	Fr. 1'700.--	Fr. 410.--	Fr. 410.--	Fr. 600.--	Fr. 1'115.--	Fr. 520.--
Bemessungsgrundlage	BES	BES	BES	keine	BES	BES	BES	BES	BES	BES
Bergün	Fr. 366.--	Fr. 672.--	Fr. 768.--	Fr. 171.--	Fr. 2'256.--	Fr. 305.--	Fr. 305.--	Fr. 568.--	Fr. 828.--	keine in
Bemessungsgrundlage	BES	BES	BES	GVE	BES	BES	BES	BES	SPL	Bergün
St. Moritz	Fr. 1'314.--	Fr. 1'534.--	Fr. 4'862.--	-	Fr. 1'945.--	Fr. 525.--	Fr. 767.--	Fr. 1'097.--	Fr. 972.--	Fr. 1'314.--
Bemessungsgrundlage	BES	BES	BES	keine	BES	BES	BES	BES	BES	BES
Arosa	Fr. 810.--	Fr. 1'339.--	Fr. 4'860.--	-	Fr. 1'598.--	Fr. 810.--	Fr. 626.--	Fr. 1'215.--	Fr. 703.--	Fr. 810.--
Bemessungsgrundlage	BES	BES	pauschal	keine	BES	BES	BES	BES	BES	BES
Disentis	Fr. 880.--	Fr. 1'980.--	Fr. 1'980.--	Fr. 365.--	Fr. 1'157.--	Fr. 455.--	Fr. 459.--	Fr. 725.--	Fr. 1'540.--	Fr. 455.--
Bemessungsgrundlage	BES	BES	BES	BES	BES	BES	BES	BES	BES	BES
Tarasp	Fr. 300.--	Fr. 500.--	Fr. 300.--	Fr. 100.--	Fr. 300.--	Fr. 300.--	Fr. 300.--	Fr. 300.--	Fr. 335.--	Fr. 300.--
Bemessungsgrundlage	pauschal	pauschal	pauschal	pauschal	pauschal	pauschal	pauschal	pauschal	pauschal	pauschal

Quelle: AHV-Lohnsumme BFS 2006 (durchschnittlicher Bruttolohn für die Grossregion Ostschweiz), Berechnungen AWT 2008

Lesehilfe: Ein Architekturbüro mit zwei Beschäftigten und einer AHV-Lohnsumme von Fr. 160'000.-- entrichtet in Davos eine Tourismusförderungsabgabe von Fr. 1'070.--. Als Bemessungsgrundlage wird die AHV-Lohnsumme des Unternehmens (Grundtaxe plus Promille-Abgabesatz auf die AHV-Lohnsumme) herangezogen.

4.2.3 Gemeindebeiträge und weitere Erträge

Gemeindebeiträge in Form von Pauschalbeiträgen aus dem allgemeinen Gemeindehaushalt sowie **weitere Erträge** wie Buchungskommissionen, Beiträge aus Partnerschaften, Mitgliederbeiträge, Inserateinnahmen und kommerzielle Erlöse (z.B. Verkauf von Karten, Souvenirs usw.) bilden einen weiteren Pfeiler der heutigen Tourismusfinanzierung. Im Veranstaltungsbereich gehören auch Sponsoringerträge und Erträge aus Ticketverkäufen (z.B. Ski-tickets, Eintritte zu Veranstaltungen usw.) zu den Einnahmen einer Tourismusorganisation.

Die jährlichen Gemeindebeiträge, Mitgliederbeiträge und weitere Erträge der Tourismusorganisationen betragen Fr. 30.0 Mio. Vereinzelt¹⁸ sind die Gemeindebeiträge in den kommunalen Gesetzen über die Tourismusförderungsabgabe geregelt. Gemeindebeiträge an Tourismusorganisationen oder touristische Projekte sind auch mit der Einführung einer neuen Tourismusabgabe möglich. Tourismusgemeinden werden somit auch nach Einführung einer neuen Tourismusabgabe im Rahmen der eigenen finanziellen und gesetzlichen Möglichkeiten touristische Infrastrukturen und Projekte finanzieren können.

4.2.4 Struktur und Finanzierung der bisherigen Tourismusorganisationen

Eine Erhebung hat gezeigt, dass es im Kanton Graubünden im Jahr 2005 insgesamt 92 Tourismusorganisationen mit 428 Vorstandsmitgliedern gab. Die Unterschiede bezüglich Organisations- und Professionalisierungsgrad sowie verfügbaren Marketingmitteln sind sehr gross. Nicht in allen Talschaften des Kantons gibt es heute Tourismusorganisationen (z.B. Calancatal, Bündner Herrschaft). In der Regel sind die einzelnen Tourismusorganisationen nur in einer politischen Gemeinde tätig. Abgesehen von punktuellen Zusammenarbeitsformen sind regionale Kooperationen selten. Auch bezüglich Aufgaben und Kompetenzen gibt es grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Tourismusorganisationen. Von reinen Marketing- resp. Verkaufsorganisationen bis hin zum traditionellen Kurverein mit eigener Werkgruppe und Zuständigkeiten im Infrastrukturbereich lässt sich in Graubünden alles finden. Auch wenn vielerorts die lokalen Verkehrsvereine ein ideales Bindeglied zwischen Ferienwohnungsbesitzern, Ortsbewohnern und Tourismusinteressenz sind, muss bezüglich deren Eignung im Hinblick auf das Tourismusmarketing und der Gewinnung neuer Gäste die Frage gestellt werden, ob die heutigen Strukturen den künftigen Herausforderungen aus Marktsicht gewachsen sind.

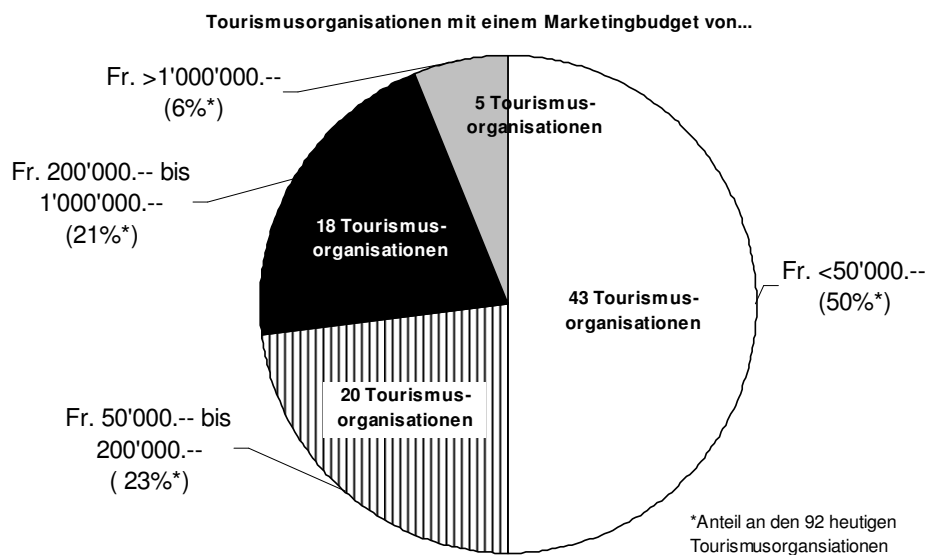
Die kleinräumigen Strukturen stehen in einem engen Zusammenhang mit der Finanzierung der Tourismusorganisationen. Da die Finanzierung heute in der Kompetenz der Gemeinden liegt, gab es für die Tourismusorganisationen bisher wenig Anreize zur Kooperation über die Gemeindegrenzen hinweg oder gar zu Zusammenschlüssen zu schlagkräftigeren Einheiten.

¹⁸ Breil/Brigels, Waltensburg, Andiast, Davos, Disentis, Vals, Vaz/Obervaz (Aufzählung nicht abschliessend)

Eine Umfrage des AWT im 2005 (aktualisiert 2007) hat aufgezeigt, dass den Bündner Tourismusorganisationen ein jährliches Gesamtbudget von Fr. 81.5 Mio. zur Verfügung stand. Etwa zwei Drittel dieses Budgets (oder ca. Fr. 51.0 Mio.) stammen aus den Erträgen der Kurtaxe und der Tourismusförderungsabgabe. Der Rest (ca. Fr. 30.0 Mio.) setzt sich aus kommerziellen Erträgen, Mitgliederbeiträgen und Beiträgen der öffentlichen Hand zusammen. Vom Gesamtbudget werden Fr. 16.0 bis 20.0 Mio. (exklusive eigene Personalkosten der Tourismusorganisationen) für das Marketing eingesetzt. Diese Mittel sind auf 92 Organisationen verteilt. Ein wirkungsvolles Marketing ist deshalb insbesondere für die kleineren Organisationen schwierig. Nicht einmal die für heutige Verhältnisse grossen Bündner Tourismusorganisationen können es sich leisten, im notwendigen Ausmass ausgewiesene Marketingfachleute mit Marketingwissen und -fähigkeiten einzustellen, da zu wenig Mittel für die entsprechenden Vollzeitstellen zur Verfügung stehen. Ebenso beschränkt sind die finanziellen Möglichkeiten für wirkungsvolle imageorientierte Aktivitäten (z.B. Plakatkampagnen, TV-Werbung, Eventmarketing, Product-Placement usw.).

Nur fünf Tourismusorganisationen verfügen über ein Marketingbudget von mehr als Fr. 1.0 Mio. (vgl. Abb. 8). Dabei gehen Experten davon aus, dass heute ein frei verfügbares Marketingbudget von mindestens Fr. 7.0 Mio. pro Jahr und Organisation¹⁹ für eine wirkungsvolle Marktbearbeitung notwendig ist.

Abb. 8: Verfügbare Marketingbudgets der Bündner Tourismusorganisationen



Quelle: Umfrage bei den Tourismusorganisationen, AWT 2005

¹⁹ Weitere Details zum Soll-Marketingbudget wurden in der Publikation „Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus – Zwischenbericht für die Tourismusinteressenz und politischen Behörden im Kanton Graubünden, Februar 2006“ aufgeführt.

4.2.5 Stärken und Schwächen der heutigen Finanzierung der Tourismusorganisationen

Das heutige System zur Finanzierung der Tourismusorganisationen ist über Jahrzehnte hinweg gewachsen. Das Ziel ist, die finanziellen Mittel für tourismusorientierte Aufgaben mit überbetrieblichem Charakter bereitzustellen (wie z.B. Informationsschalter für die Gäste, Pflege und Betrieb von touristischen Infrastrukturen und übergeordnete Werbung für den Ort). Die Verantwortung für diese Finanzierungen liegt traditionellerweise bei den Gemeinden. Massgeschneiderte Lösungen, die der Individualität der Gemeinden Rechnung tragen, sind eine Stärke dieses Systems. Diese Tourismusfinanzierung hat sich in den letzten Jahrzehnten – insbesondere während den touristischen Boomjahren – bewährt. Die Beschränkung der Optik auf einzelne Gemeinden erweist sich aber im heutigen Marktumfeld zunehmend als Schwäche. Es stellt sich die Frage, ob die gegenwärtige Tourismusfinanzierung zur Bewältigung der künftigen Herausforderungen geeignet ist.

Das heutige Finanzierungssystem mit kommunalen Tourismusförderungsabgaben und Kurtaxen weist verschiedene weitere Schwächen auf:

- **Tendenz zur Strukturhaltung.** Die Gemeinden haben innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen die Kompetenz zur Mittelverwendung. Gemeindenahe oder gemeindeeigene Organisationen werden bei der Mittelvergabe erfahrungsgemäss bevorzugt. Diese haben ihrerseits wenig Interesse an gemeindeübergreifenden Kooperationen. Somit finanzieren die kommunalen Einnahmen oftmals kleine, heute kaum mehr zweckmässige Tourismusstrukturen.
- **Starre Mittelverwendung.** Die Mittel aus Kurtaxen und TFA dienen unterschiedlichen Verwendungszwecken. Die Mittel aus der TFA sind für die Tourismuswerbung, die Mittel aus den Kurtaxen für die touristische Infrastruktur in der Gemeinde einzusetzen. Somit können die Mittel nicht immer für denjenigen Zweck eingesetzt werden, der den grössten Nutzen verspricht. Eine flexiblere Mittelverwendung ist ein zentraler Vorteil eines neuen Finanzierungssystem, weil die künftige Tourismusfinanzierung auf einem einzigen Gesetz basiert.
- **Aufwendiger Vollzug.** Jede Gemeinde verfügt aufgrund von individuellen rechtlichen Bestimmungen über einen unterschiedlichen Vollzug. So wurde festgestellt, dass für die Erhebung der KTX und TFA im ganzen Kanton kumuliert rund 24 Vollzeitstellen eingesetzt werden. Die für den Vollzug benötigten Mittel verringern das für die eigentlichen Aufgaben der Tourismusorganisationen verfügbare Budget.
- **Hohe Dunkelziffer.** Die Veranlagung basiert auf einer Selbstdeklaration der Betriebe. Experten gehen von einer hohen Anzahl nicht gemeldeter Logiernächte (Dunkelziffer) aus.
- **Keine echte Wettbewerbsverzerrung.** Beim Abgabenniveau der TFA bestehen grosse kommunale Unterschiede (vgl. Tab. 7). In Branchen, welche ihre Leistungen auch aus-

serhalb ihrer Standortgemeinde anbieten können, wirkt die TFA daher theoretisch wettbewerbsverzerrend. Bei näherer Betrachtung der Abgabesätze der bisherigen TFA für das Gewebe zeigt sich aber, dass nicht von einer echten Wettbewerbsverzerrung aufgrund der Höhe der Abgabe gesprochen werden kann. Die zweifelsohne bestehenden Unterschiede sind jedoch zu klein, als dass sich dies auf die Kalkulation auswirken würde. Das folgende Beispiel illustriert dies: Ein (fiktives) Bauunternehmen mit 20 Beschäftigten und einer AHV-Lohnsumme von Fr. 1.27 Mio. hat in Flims eine jährliche TFA von Fr. 2'409.-- zu entrichten. Ein gleich grosses Unternehmen in Chur bezahlt keine TFA und hat entsprechend leicht tiefere Kosten. Aufgrund der geringen Distanz zwischen Chur und Flims stehen die beiden Unternehmen bei grösseren Aufträgen miteinander im Wettbewerb. Weiter gibt es erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Gemeinden, auch wenn diese eine vergleichbare Tourismusabhängigkeit aufweisen. So müsste das zuvor beschriebene Baugeschäft in Davos eine jährliche TFA von Fr. 3'475.-- entrichten; in der Gemeinde Vaz/Obervaz wären es Fr. 1'400.--.

Heute ist es nicht möglich, ausserkantonale Betriebe (Betriebe ohne Sitz/Betriebsstätte in Graubünden), welche in Graubünden Produkte und Dienstleistungen anbieten, mit einer TFA zu belasten. Dieser Umstand kann auch mit einer Neukonzeption nicht beseitigt werden. Die innerkantonalen Ungleichheiten werden bei der KTA beseitigt.

4.3 Tourismusfinanzierung in anderen Kantonen und in Nachbarregionen

Die staatliche Förderung des Tourismus in anderen Kantonen und in ausländischen Nachbarregionen ist sehr unterschiedlich. Einerseits spielt die Gesamtbedeutung des Tourismus innerhalb einer Region (Kanton/Bundesland) eine zentrale Rolle. Der Tourismus hat z.B. im Kanton St. Gallen oder Kanton Bern aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht dieselbe Bedeutung wie im Kanton Wallis oder Kanton Uri. Andererseits unterscheiden sich die Finanzierungssysteme der einzelnen Nachbarregionen stark. Ein summarischer Vergleich mit den ausländischen Nachbarregionen ist aufgrund der grossen Heterogenität der Gesetzesgrundlage und ihrer nachgelagerten Konsequenzen, beispielsweise bei den Instrumenten oder der Mittelverwendungen, stark eingeschränkt. Diese Heterogenität verhindert somit eine einfache, ungeschmälerte Vergleichbarkeit.

Im Auftrag des AWT wurde eine Vergleichsstudie²⁰ zur Tourismusfinanzierung in den Kantonen Graubünden, Bern, St. Gallen, Tessin, Uri, Wallis und den Österreichischen Bundesländern Tirol und Vorarlberg sowie der autonomen Provinz Südtirol/Italien erstellt. Diese Studie gibt Auskunft über die gesetzlichen Grundlagen, die Mittelherkunft, die Mittelverwendung und den Mitteleinsatz und zeigt folgendes Ergebnis:

²⁰ Institut für Tourismuswirtschaft der Hochschule Luzern, Swiss School of Tourism an Hospitality Chur – Vergleichsstudie Tourismusfinanzierung 2008

- Im Kanton Graubünden führt die Vielzahl von touristischen Regionen und/oder Destinationen zu einer ebenso **grossen Anzahl von unterschiedlichen kommunalen Tourismusabgabesystemen**. In den Vergleichsregionen sind die Gesetze und Instrumente teilweise weniger zahlreich. Trotzdem ist das Abgabevolumen teilweise – bedingt durch orts- und branchenspezifische Abgabesätze – sogar umfangreicher.
- Der Grundgedanke der **Finanzierung von kooperativen Tourismusorganisationen** durch den übernachtenden Gast ist mit Ausnahme des Südtirols bei allen Vergleichsregionen vorhanden. Die Kurtaxen (Verwendung vor allem für Infrastrukturaufgaben) oder Beherbergungsabgaben (Verwendung vorwiegend für Marktbearbeitung) haben bei den Zahlenden eine hohe Akzeptanz. Durch Gesetze werden im Bereich Tourismusförderungsabgabe alle Nutzniessenden dazu verpflichtet, Beiträge an die Finanzierung der Tourismusorganisation zu leisten. Diese Form der Finanzierung wird nicht in allen Vergleichsregionen angewendet. So werden im Tessin, Uri und Südtirol die Gewerbetreibenden nicht direkt zur Finanzierung von Tourismusaufgaben verpflichtet.
- Die Beitragshöhe bei den **Kurtaxen/Aufenthaltsabgaben** variiert zwischen Fr. -.25 und Fr. 6.-- pro Nacht, wobei teilweise eine Ferienwohnungspauschale beantragt werden kann/muss.
- Die **Tourismusförderungsabgabe** wird, wo vorhanden, nach dem Prinzip der Tourismusabhängigkeit und der Wertschöpfung der Branchen berechnet. Durch diese Berechnung auf der Basis von Wertschöpfungsstudien ergeben sich notgedrungen unterschiedliche Beitragshöhen der gleichen Branchenbetriebe in den unterschiedlichen Tourismusregionen.
- Im Bereich der **touristischen Förderbeiträge** sind in allen Vergleichsregionen gleichermaßen Gesetze vorhanden. Die Unterstützungsbeiträge hängen aber vom Verwendungszweck ab, wie z.B. wiederkehrende Beiträge an Kantons- oder Landesorganisationen für Marktbearbeitungsaufgaben oder Infrastrukturbeiträge auf Antrag innerhalb eines Rahmenkredits.
- Da die Finanzierung heute in der Kompetenz der Gemeinden liegt, gab es für die Tourismusorganisationen bisher **wenig Anreize zur Kooperation über die Gemeindegrenzen** hinweg oder gar zu Zusammenschlüssen zu schlagkräftigeren Einheiten. Auch im Kanton Graubünden wird der Einzug der Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben durch die Gemeinden respektive die Tourismusorganisationen erledigt. In den Vergleichskantonen in der Schweiz ist dies gleichermaßen organisiert, im Vorarlberg und Tirol wird die Aufgabe aufgeteilt. Kurtaxen/Aufenthaltsabgaben werden durch Regionalverbände, die Tourismusförderungsabgabe/Pflichtbeiträge hingegen durch das Bundesland eingezogen.

In jüngster Zeit wurde auch in den Kantonen Uri und Wallis der Bedarf an einer Überarbeitung der juristischen Grundlagen hinsichtlich einer Optimierung der kantonalen Tourismuspolitik erkannt. Im Kanton Uri scheiterte jedoch die geplante Einführung einer Tourismusför-

derungsabgabe im Herbst 2007 an Widerständen seitens des kantonalen Gewerbeverbandes. Im Kanton Wallis wird seit Dezember 2007 ein neues Tourismusgesetz behandelt, welches das Gesetz über den Tourismus aus dem Jahre 1996 ablösen soll. Insbesondere in der Finanzierungsfrage wurden sich die Grossräte nicht einig, weshalb ein neues Finanzierungsmodell ausgearbeitet werden musste. Der Walliser Grosse Rat hat daraufhin das neue Tourismusgesetz im November 2008 verabschiedet. Im Gesetz ist neu eine kantonale Beherbergungsabgabe vorgesehen, welche die heutigen Kur- und Beherbergungstaxen ersetzen soll. Hinzu kommt eine Tourismusförderungstaxe in Gemeinden, wo eine solche heute bereits existiert. In anderen Destinationen wird eine Ersatzabgabe erhoben. Ebenfalls neu im Gesetz geregelt ist die Möglichkeit der Erhebung einer Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen. Insgesamt würden durch das neue Gesetz rund Fr. 25.0 Mio. mehr als bisher für den Walliser Tourismus einfließen. Neben diesen zusätzlichen Mitteln sollen dem Kanton mit dem neuen Gesetz auch passende Destinationsstrukturen gegeben werden. In der Zwischenzeit wurde das Referendum ergriffen, womit sich die Einführung des neuen Gesetzes weiter verzögert.

Für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Bündner Tourismus im Vergleich mit Nachbarregionen, zu welchen Graubünden in einem direkten Wettbewerb steht, ist die Ausgestaltung einer zukunftsweisenden Tourismusfinanzierung zentral.

Die tourismus- und finanzrelevanten Gesetzesgrundlagen (vgl. Tab. 8) der Vergleichsregionen stammen grösstenteils aus den Jahren 1995 bis 2000. Lediglich das Bundesland Tirol hat im Rahmen seiner Umstrukturierungsmassnahmen auch die Gesetze geändert und verfügt mit dem „Tiroler Tourismusgesetz“ vom März 2006 über die jüngste rechtliche Grundlage. Das „Tiroler Tourismusgesetz“ 2006 basiert auf dem Gesetz von 1991 und wurde 2001 revidiert. Die ältesten Gesetze hingegen – sie stammen aus den Jahren 1973, 1992 und 1993 – liegen dem Südtiroler Tourismus zu Grunde.

Tab. 8: Gesetzesgrundlagen Vergleichsregionen

	Gemeinde		Kanton / Bundesland	Gesetzliche Grundlage
Graubünden	Kurtaxe (fakultativ)	Tourismusförderungsabgabe (fakultativ)	Keine kantonale Abgaben	- Gesetz über Gemeinde- und Kirchensteuern vom 31. August 2006
Bern	Kurtaxe (fakultativ)	Tourismusförderungsabgabe (fakultativ)	Beherbergungsabgabe (obligatorisch)	- Tourismusentwicklungsgesetz vom 20. Juni 2005 - Kantonales Steuergesetz vom 21. Mai 2000 - Totalrevision des kantonalen Steuergesetzes im 2001
St. Gallen	Kurtaxe (fakultativ)	Tourismusförderungsabgabe (fakultativ)	Gastwirtschafts- und Beherbergungsabgabe (obligatorisch)	- Tourismusgesetz vom 26. November 1995
Wallis	Kurtaxe (fakultativ)	Tourismusförderungstaxe (fakultativ)	Beherbergungstaxe (obligatorisch)	- Gesetz über den Tourismus vom 9. Februar 1996
Tessin	Kurtaxe (obligatorisch)	Keine Abgabe auf Gemeindeebene	Werbetaxe (Tassa di promozione) (obligatorisch)	- Legge sul turismo (Tourismusgesetz) vom 30. November 1998
Uri	Kurtaxe (fakultativ)	Keine Abgabe auf Gemeindeebene	keine Beherbergungs- oder Tourismusabgabe	- Gastwirtschaftsgesetz (GWG) vom 29. November 1998
Vorarlberg	Kurtaxe (fakultativ)	Pflichtbeitrag (fakultativ)	keine Abgabe auf Landesebene	- Gesetz über die Förderung und den Schutz des Tourismus, 2002 - Verordnung der Landesregierung über die Festsetzung der Abbegruppen nach dem Fremdenverkehrs-gesetz, 1996
Südtirol	keine Gästetaxen	keine Tourismusförderungsabgabe ²¹	keine Abgabe auf Landesebene	- Landesgesetz vom 28. November 1973 - Landesgesetz vom 18. August 1992 - Landesgesetz vom 6. April 1993
Tirol	Aufenthaltsabgabe (obligatorisch)	Pflichtbeitrag (obligatorisch)	keine Abgabe auf Landesebene	- Tiroler Tourismusgesetz vom März 2006

Quelle: AWT 2008, Institut für Tourismuswirtschaft der Hochschule Luzern, Swiss School of Tourism and Hospitality Chur – Vergleichsstudie Tourismusfinanzierung 2008

Anmerkung zu Tabelle 8:

- **Fakultativ:** Gemeinden können unter gewissen Bedingungen Beiträge erheben. Eine landesweite Erhebung in der ganzen Verwaltungseinheit geht damit jedoch nicht einher.
- **Obligatorisch:** Erhebung des Beitrages ist in allen Gemeinden einer Verwaltungseinheit verpflichtend. Damit wird eine landesweite Erhebung erreicht.
- **Pflichtbeitrag der Wirtschaft (Tourismusförderungsabgabe):** fakultative oder obligatorische Bestimmungen aufgrund der jeweiligen Gesetze.

²¹ Keine Tourismusförderungsabgaben (Pflichtbeitrag der Wirtschaft) durch Beherbergungsunternehmen oder Gesamtwirtschaft. Zur Unterstützung der Tourismusorganisation bei der Erfüllung ihrer Aufgaben werden im Landshaushalt jährlich Mittel bereitgestellt, die den Tourismusvereinen, den Tourismusverbänden sowie den Ämtern gemäss Artikel 23 Absatz 3 zugewiesen werden (LG Nr. 33).

B) KANTONALE TOURISMUSABGABE

5 Technische Einzelheiten der Kantonalen Tourismusabgabe

Die nachfolgenden Ausführungen umschreiben die technischen Einzelheiten der KTA und geben Auskunft über das Abgabesubjekt und Abgabeobjekt. Der heutigen KTA-Konzeption liegt eine Modellrechnung der Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur (Berni&Minsch, 2007) zu Grunde. Die Modellrechnung zur KTA wurde im AWT weiterentwickelt und mit zwei externen Partnern (GrischConsulta AG, Chur, sowie BHP – Hanser und Partner AG, Zürich) überprüft und die Ergebnisse konsolidiert. Die Berechnungen beruhen neben den offiziellen Angaben des Bundesamtes für Statistik auf einer Studie der HTW Chur (Forschungsstelle für Wirtschaftspolitik) über die „Wertschöpfung des Tourismus in den Regionen Graubündens“ (Bühler&Minsch, 2004 sowie Kronthaler, 2008).

5.1 Mittelgenerierung

5.1.1 Abgabepflichtige Personen

Abgabepflichtig sind die im Kanton tätigen Handels-, Gewerbe-, Industrie- und Dienstleistungs- und Landwirtschaftsbetriebe sowie selbstständig Erwerbende, die direkt oder indirekt vom Tourismus profitieren (im Gesetz auch als "tourismusnahe Unternehmen" bezeichnet) sowie Beherbergungsunternehmen. Bezüglich dieser Abgabepflichtigen ist die KTA mit den in der Vergangenheit kommunal erhobenen Tourismusförderungsabgaben vergleichbar.

Die Abgabepflicht umfasst weiter die Eigentümer bzw. Eigentümerinnen und Nutzniessende/Wohnrechtsberechtigte von im Kanton gelegenen Ferienhäusern resp. –wohnungen sowie deren Familienmitglieder und Angehörige (im Gesetz als "Wohnungseignennutzende" bezeichnet). Bei den Ferienhauseigentümern und –nutzniessenden wird dabei bloss der Eigengebrauch eines Ferienhauses resp. einer Ferienwohnung durch die Eigentümer bzw. Eigentümerin und Nutzniessende/Wohnrechtsbelastete resp. deren Familienangehörige erfasst. Das unentgeltliche Überlassen von Betten/Zimmern an nicht verwandte Gäste wird anders als in der Vergangenheit bei der Kurtaxe nicht mehr mit der KTA belastet.

In der Ausgestaltung ist die KTA bei den selbst nutzenden Eigentümern bzw. Eigentümerinnen und Nutzniessenden von Ferienwohnungen und –häusern mit der in der Vergangenheit in Bündner Gemeinden erhobenen obligatorischen Kurtaxenpauschale vergleichbar.

5.1.2 Abgabeobjekt

Erfasst wird mit der KTA der direkte oder indirekte Tourismusnutzen (Abgabeobjekt oder Abgabegegenstand). Da die jeweiligen Abgabepflichtigen keinen individuell-konkreten, sondern

bloss einen gruppenmässig-abstrakten Nutzen aus dem Tourismus ziehen müssen, handelt es sich bei der Kantonalen Tourismusabgabe um eine Kostenanlastungssteuer (vgl. auch Kap. 7.1).

Beispiel: Gruppenmässig-abstrakter Nutzen

Ein Ferienhausbesitzer, der während seines Ferienaufenthaltes erkrankt und infolgedessen die Tourismusinfrastruktur nicht benutzen kann, unterliegt trotzdem der KTA, auch wenn er keinen *individuell-konkreten* Vorteil aus der KTA-Mittelverwendung erzielt. Die KTA ist als Steuer nämlich *voraussetzungslos* geschuldet. Es reicht, wenn der Ferienhausbesitzer zu einer Gruppe von Personen gehört, die zumindest *abstrakt* von der KTA und den damit finanzierten Infrastrukturvorhaben resp. Dienstleistungen profitieren kann.

Die KTA verfolgt das Ziel, die Kosten der Tourismusförderung den Nutznießenden des Tourismus als klar definierter Kategorie anzulasten. Damit handelt es sich – gleich wie bei der KTX oder den TFA – um eine sogenannte Kostenanlastungssteuer (vgl. auch Kap. 7.1).

5.1.3 Allgemeine Abgabenbemessung

Die KTA umfasst eine fixe jährliche Grundpauschale sowie einen variabel bemessenen Teil.

Als **jährliche Grundpauschale** für die Abgabepflichtigen aus dem Handel-, Gewerbe-, Industrie- und Dienstleistungsbereich sind derzeit Fr. 150.-- vorgesehen (gemäss Gesetz ist eine Grundpauschale bis Fr. 200.-- möglich). Gleiches gilt für die selbst nutzenden Eigentümer bzw. Eigentümerinnen und Nutznießenden/Wohnrechtsberechtigten von Ferienhäusern/-wohnungen (nicht aber für deren Angehörige, die nicht zusätzlich auch noch eine Grundpauschale entrichten müssen).

Der **variabel bemessene** Anteil der KTA ist je nach Kategorie von Abgabepflichtigen unterschiedlich ausgestaltet:

- a. Tourismusnahe Unternehmen ohne Beherbergungsunternehmen (Handels- und Gewerbebetriebe, Landwirtschaftsbetriebe, selbstständig Erwerbende)
- b. Beherbergungsunternehmen (Hotel und hotelähnliche Betriebe, gewerbsmässige Ferienwohnungen, Campingplätze, Gruppenunterkünfte und Jugendherbergen)
- c. Nicht gewerbsmässig Beherbergende (privat vermietete Gästezimmer)
- d. Wohnungseigennutzende und deren Familienangehörige (selbst nutzende Eigentümer bzw. Eigentümerin und Nutznießende/Wohnrechtsberechtigte von Ferienwohnungen und Ferienhäusern)

Tab. 9: Übersicht Abgabebemessung

Abgabepflichtige	Grundpauschale	Variabel bemessener Teil	
		auf Basis der AHV-Lohnsumme	Auf Basis der Beherbergungs- / Übernachtungskapazitäten
a. Tourismusnahe Unternehmen	Ja	Ja	Nein
b. Beherbergungsunternehmen	Ja	Ja	Ja
c. Nicht gewerbsmässig Beherbergende	Ja	Nein	Ja
d. Wohnungseigennutzende	Ja	Nein	Ja

Quelle: AWT, 2009

5.1.3 a. Tourismusnahe Unternehmen und Beherbergungsunternehmen

Der Nutzen des Tourismus für tourismusnahe Unternehmen (vom Tourismus direkt oder indirekt profitierende Handels-, Gewerbe-, Industrie-, Dienstleistungs- und Landwirtschaftsbetriebe, selbstständig Erwerbende) sowie Beherbergungsunternehmen widerspiegelt sich direkt in der mit dem Tourismus erwirtschafteten Bruttowertschöpfung. Da die Bruttowertschöpfung der Unternehmen nicht bekannt ist, wird die AHV-Lohnsumme als Ausgangsbasis zur Ermittlung der tourismusabhängigen Bruttowertschöpfung eines Betriebs herangezogen (vgl. Kap. 5.1.4 und 5.1.5).

Um die Bruttowertschöpfung approximativ zu ermitteln, wird die AHV-Lohnsumme eines Unternehmens mit der für die Branche charakteristischen Wertschöpfungsintensität multipliziert.

AHV-Lohnsumme, Wertschöpfungsintensität und approximative Bruttowertschöpfung

Die Wertschöpfung stellt die wirtschaftliche Leistung in einem bestimmten Zeitraum dar und betrifft nur die selbsterbrachten Leistungen. Die Bruttowertschöpfung eines Betriebes entspricht dessen Umsatz abzüglich Vorleistungen (und allfälligen Transferzahlungen im Landwirtschaftsbereich).

Die HTW Chur hat in einer volkswirtschaftlichen Studie das Verhältnis zwischen AHV-Lohnsumme und Bruttowertschöpfung pro Branche untersucht. Mittels diesem Branchenfaktor (genannt Wertschöpfungsintensität) und der AHV-Lohnsumme eines Betriebes kann die Bruttowertschöpfung des Betriebes näherungsweise berechnet werden.

$$\text{AHV-Lohnsumme des Betriebs} \times \text{Wertschöpfungsintensität der Branche} = \text{Approximative Bruttowertschöpfung des Betriebs}$$

In den meisten Betrieben entfällt nur ein Teil der Bruttowertschöpfung auf den Tourismus. Die Grösse dieses Anteils hängt von der Branche und von der Standortgemeinde (Tourismusregion) ab. Multipliziert man die Bruttowertschöpfung mit einem Faktor für die Tourismusabhängigkeit der betreffenden Branche in der Standortregion des Betriebs, gelangt man annäherungsweise zur touristischen Bruttowertschöpfung.

Tourismusabhängigkeit

Die Tourismusabhängigkeit einer Branche in einer Region bemisst sich am durchschnittlichen Umsatzanteil, welcher die Branche in dieser Region direkt oder indirekt mit dem Tourismus erzielt. Die Tourismusabhängigkeit von 26 Branchen wurde für einzelne Regionen (Gemeindegruppen) ermittelt.

$$\text{Approximative Bruttowertschöpfung} \times \text{Tourismusabhängigkeit} = \text{Approximative Touristische Bruttowertschöpfung}$$

Mit der Abstufung der Abgabe nach Branche und Gemeinde in einer Tourismusregion wird sichergestellt, dass Branchen mit einer höheren touristischen Abhängigkeit in Regionen mit einer höheren Tourismusintensität stärker belastet werden, als Branchen, die mit dem Tourismus nur wenig Umsatz erzielen und/oder in Gebieten mit geringer touristischer Bedeutung liegen. Hingegen sind für alle Unternehmen derselben Branche in derselben Tourismusregion die Abgabesätze gleich hoch. Zur Bestimmung der Tourismusabhängigkeit einer Branche werden insgesamt 26 Gruppierungen gebildet, die einen oder auch mehrere NOGA-Codes aus dem Jahr 2002²² (bzw. deren Subcodes) umfassen (vgl. Anhang III).

Abb. 9: Zahlenbeispiel eines Abgabesatzes für ein Baugeschäft in St. Moritz

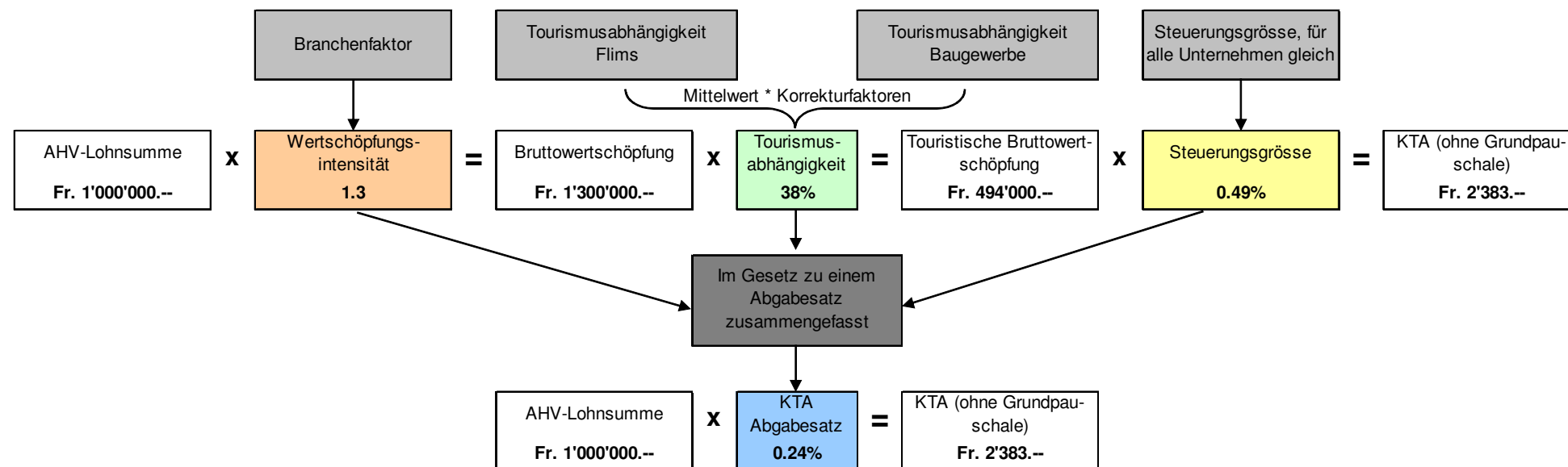
AHV-Lohnsumme Fr. 1'000'000.--	X	KTA-Abgabesatz St. Moritz 0.33%	=	variabler Teil KTA Fr. 3'300.--	+	Grundpauschale* Fr. 150.--	=	KTA Fr. 3'450.--
-----------------------------------	---	---------------------------------------	---	------------------------------------	---	-------------------------------	---	---------------------

* bis max. Fr. 200.--, vorgesehen sind Fr. 150.--

Quelle: Berechnungen AWT, 2009

22 Quelle: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/noga0/publikationen.Document.48923.pdf

**Abb. 10: Herleitung der Abgabe bei tourismusnahen Unternehmen und Beherbergungsunternehmen;
Fiktives Zahlenbeispiel: Baugeschäft in Flims**



Quelle: Berechnungen AWT, 2009

Damit die Bemessung einfach durchzuführen ist, werden die Wertschöpfungsintensität, die Tourismusabhängigkeit und die Steuerungsgrösse rechnerisch zu einem einzigen Wert, dem KTA-Abgabesatz zusammengefasst (vgl. Tab. 10). Dieser Wert soll im Gesetz festgeschrieben werden. Die Gemeinden werden hierzu aufgrund ihrer Tourismusabhängigkeit in neun Abgabeklassen eingeteilt. In Abgabeklasse I befinden sich die Gemeinden mit der höchsten touristischen Abhängigkeit, in Abgabeklasse IX jene mit der tiefsten (vgl. Tab. 11).

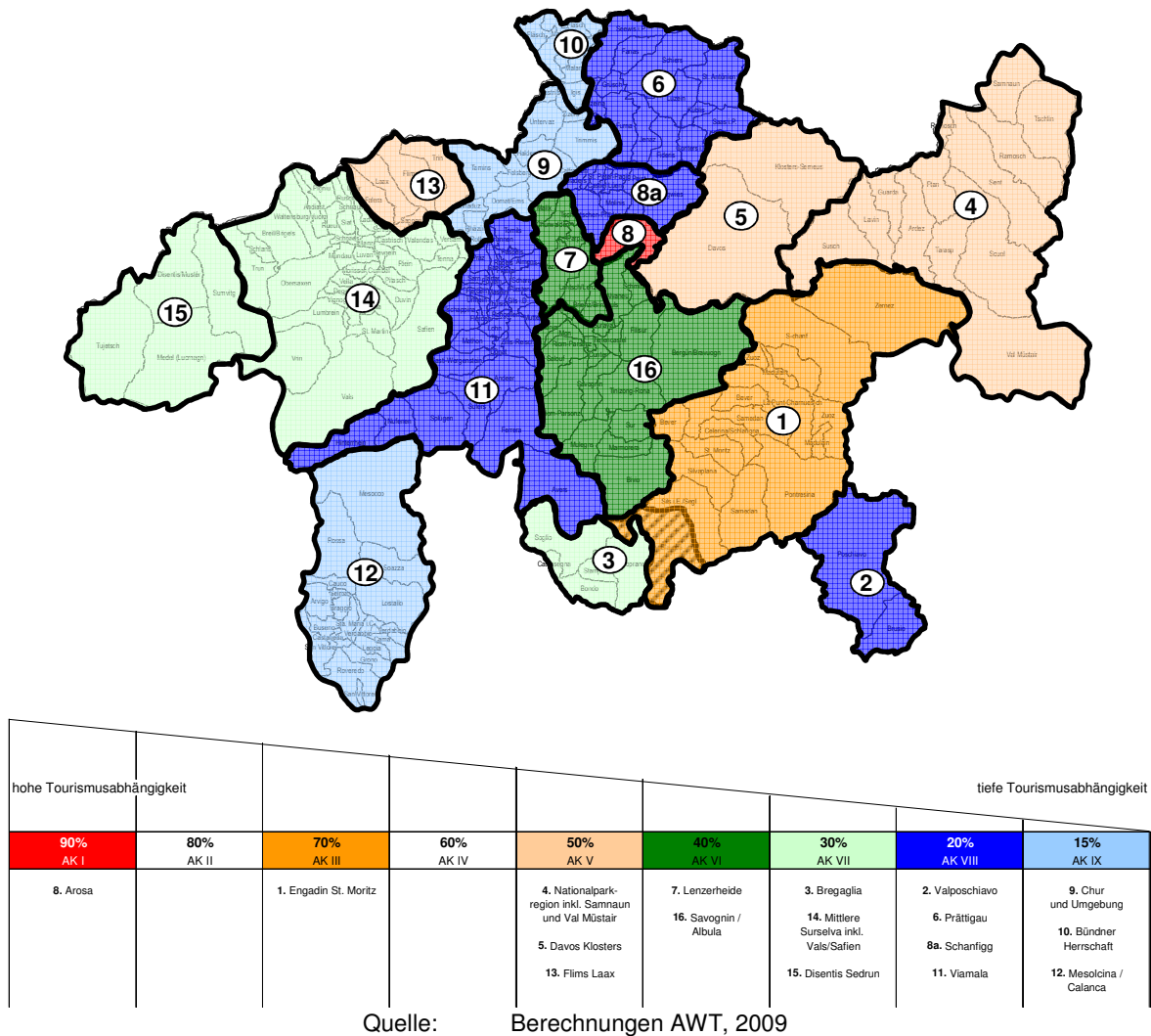
Die Steuerungsgrösse von 0.49% ist die politisch festgelegte Grösse, mit der die absolute Höhe der KTA für die Abgabe auf die AHV-Lohnsumme fixiert wird. Die geschuldete KTA entspricht in allen Tourismusregionen und für alle Branchen 0.49% der touristischen Bruttowertschöpfung eines pflichtigen Unternehmens. Somit ist der Wert „0.49%“ eine zentrale Steuerungsgrösse für die KTA. Soll der auf der AHV-Lohnsumme basierende variable Teil der KTA reduziert oder erhöht werden, so ist diese Steuerungsgrösse zu verändern.

Tab. 10: KTA-Abgabesätze für tourismusnahe Unternehmen und Beherbergungsunternehmen

	Wert- schöpfungs- intensität nach Branchen	Tourismusabhängigkeit nach Branche in einer Region Abgabeklasse									Steuer- ungs- grösse	KTA-Abgabesatz Abgabeklasse										
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX		
Landwirtschaft	0.74	46%	39%	32%	26%	21%	17%	13%	10%	9%		0.17%	0.14%	0.12%	0.10%	0.08%	0.06%	0.05%	0.04%	0.03%		
Nahrungsmittel und Getränke, Tabak	2.30	64%	57%	50%	43%	36%	30%	24%	19%	17%		0.73%	0.65%	0.57%	0.49%	0.41%	0.33%	0.27%	0.22%	0.19%		
Papier-, Karton-, Verlags- und Druckgewerbe	1.48	42%	35%	29%	23%	18%	14%	11%	9%	8%		0.30%	0.25%	0.21%	0.17%	0.13%	0.10%	0.08%	0.06%	0.05%		
Energie- und Wasserversorgung	4.73	45%	38%	32%	26%	21%	16%	13%	10%	9%		1.05%	0.89%	0.73%	0.60%	0.48%	0.38%	0.29%	0.23%	0.20%		
Baugewerbe	1.30	66%	60%	52%	45%	38%	32%	26%	20%	18%		0.42%	0.38%	0.33%	0.29%	0.24%	0.20%	0.16%	0.13%	0.12%		
Garagengewerbe, Tankstellen	1.38	55%	48%	40%	34%	27%	22%	17%	14%	12%		0.37%	0.32%	0.27%	0.23%	0.19%	0.15%	0.12%	0.09%	0.08%		
Grosshandel	1.40	61%	54%	46%	39%	33%	27%	21%	17%	15%		0.42%	0.37%	0.32%	0.27%	0.22%	0.18%	0.15%	0.12%	0.10%		
Detailhandel, Reparatur	1.40	78%	73%	67%	60%	53%	46%	38%	32%	29%		0.54%	0.50%	0.46%	0.41%	0.36%	0.31%	0.26%	0.22%	0.20%		
Beherbergungsgewerbe	1.18	98%	97%	96%	94%	93%	90%	88%	84%	82%		0.56%	0.56%	0.55%	0.55%	0.54%	0.52%	0.51%	0.49%	0.47%		
Gaststättengewerbe	1.18	86%	82%	77%	72%	66%	59%	52%	44%	41%		0.50%	0.47%	0.45%	0.42%	0.38%	0.34%	0.30%	0.26%	0.24%		
Eisenbahnverkehr und Linienverkehr	1.37	82%	77%	72%	66%	59%	52%	44%	37%	34%		0.55%	0.52%	0.48%	0.44%	0.39%	0.35%	0.30%	0.25%	0.23%		
Bergbahnen	1.37	97%	96%	94%	93%	90%	87%	84%	80%	77%		0.65%	0.64%	0.63%	0.62%	0.61%	0.59%	0.56%	0.53%	0.52%		
Reisebüros	1.33	X 70%	64%	57%	50%	43%	36%	29%	24%	21%	X	0.0049	=	0.46%	0.42%	0.37%	0.32%	0.28%	0.23%	0.19%	0.15%	0.14%
Übriger Personenverkehr	1.37	79%	74%	68%	62%	55%	48%	40%	34%	30%		0.53%	0.50%	0.46%	0.42%	0.37%	0.32%	0.27%	0.23%	0.20%		
Nachrichtenübermittlung	2.16	56%	49%	42%	35%	29%	23%	18%	14%	13%		0.60%	0.52%	0.44%	0.37%	0.30%	0.24%	0.19%	0.15%	0.13%		
Banken	3.15	68%	62%	54%	47%	40%	33%	27%	22%	19%		1.05%	0.95%	0.84%	0.73%	0.62%	0.51%	0.42%	0.34%	0.30%		
Versicherungen	3.56	42%	35%	29%	23%	18%	14%	11%	9%	8%		0.73%	0.61%	0.50%	0.40%	0.32%	0.25%	0.20%	0.15%	0.13%		
Immobilienwesen	4.02	73%	67%	61%	54%	46%	39%	33%	27%	24%		1.45%	1.33%	1.20%	1.06%	0.91%	0.77%	0.64%	0.52%	0.47%		
Vermietung	1.48	74%	68%	62%	55%	48%	40%	34%	28%	25%		0.54%	0.50%	0.45%	0.40%	0.35%	0.29%	0.24%	0.20%	0.18%		
Unternehmensbezogene Dienstleistungen	1.48	59%	51%	44%	37%	31%	25%	20%	16%	14%		0.42%	0.37%	0.32%	0.27%	0.22%	0.18%	0.14%	0.11%	0.10%		
Unterrichtswesen	1.27	54%	46%	39%	33%	27%	21%	17%	13%	12%		0.33%	0.29%	0.24%	0.20%	0.16%	0.13%	0.10%	0.08%	0.07%		
Gesundheits- und Sozialwesen	1.27	46%	39%	32%	26%	21%	17%	13%	10%	9%		0.29%	0.24%	0.20%	0.16%	0.13%	0.10%	0.08%	0.06%	0.05%		
Abwasser, Abfallbeseitigung und sonst. Entsorgung	1.15	72%	66%	59%	52%	45%	38%	31%	25%	23%		0.41%	0.37%	0.33%	0.29%	0.25%	0.21%	0.18%	0.14%	0.13%		
Unterhaltung, Kultur und Sport	0.64	82%	78%	72%	66%	60%	52%	45%	38%	35%		0.26%	0.24%	0.23%	0.21%	0.19%	0.16%	0.14%	0.12%	0.11%		
Persönliche Dienstleistungen	1.06	60%	53%	46%	39%	32%	26%	21%	17%	15%		0.31%	0.28%	0.24%	0.20%	0.17%	0.14%	0.11%	0.09%	0.08%		
Industrie	1.59	30%	25%	20%	15%	12%	9%	7%	5%	5%		0.24%	0.19%	0.15%	0.12%	0.09%	0.07%	0.06%	0.04%	0.04%		

Quelle: Berechnungen AWT, 2009

Abb. 11: Regionale Einteilung aufgrund von neun Abgabeklassen



Hinweis: Aus der Wertschöpfungsstudie HTW Chur 2008 konnte für jede Tourismusregion die Tourismusabhängigkeit abgeleitet werden. Im KTA-Modell wurden Abgabeklassen definiert, welche – abgesehen von der tiefsten Klasse – jeweils 10%-Schritte vorsehen. Daraus sind insgesamt 9 Abgabeklassen (I bis IX) entstanden. Aufgrund der ermittelten Tourismusabhängigkeit konnten den Abgabeklassen II und IV keine Tourismusregionen zugeteilt werden. Aus systematischen Überlegungen und im Hinblick auf allfällige Änderungen bei der Tourismusabhängigkeit der Tourismusregionen werden diese beiden Abgabeklassen jedoch weiter aufgeführt. Faktisch sind somit alle Bündner Tourismusregionen in lediglich sieben Abgabeklassen eingeteilt.

Tab. 11: Zuteilung der Gemeinden in neun Abgabeklassen

Die Einteilung einer Gemeinde in eine Abgabeklassen erfolgt aufgrund der Wertschöpfungsstudie HTW Chur 2008. (höchste = I / tiefste = IX)

Gemeinde	Abgabe-klasse	Gemeinde	Abgabe-klasse	Gemeinde	Abgabe-klasse	Gemeinde	Abgabe-klasse	Gemeinde	Abgabe-klasse	Gemeinde	Abgabe-klasse
Almens	VIII	Cumbel	VII	Laax	V	Paspels	VIII	Schlans	VII	Tenna	VII
Alvaneu	VI	Cunter	VI	Ladir	VII	Peist	VIII	Schluain	V	Thusis	VIII
Alvaschein	VI	Davos	V	Langwies	VIII	Pigniu	VII	Schmitten	VI	Tiefencastel	VI
Andeer	VIII	Degen	VII	Lantsch/Lenz	VI	Pitasch	VII	Schnaus	VII	Tinizong-Rona	VI
Andiast	VII	Disentis/Mustér	VII	Lavin	V	Pontresina	III	Scuol	V	Tomils	VIII
Ardez	V	Domat/Ems	IX	Leggia	IX	Portein	VIII	Seewis i.P.	VIII	Trimmis	IX
Arosa	I	Donat	VIII	Lohn	VIII	Poschiavo	VIII	Selma	IX	Trin	V
Arvigo	IX	Duvin	VII	Lostallo	IX	Pratval	VIII	Sent	V	Trun	VII
Avers	VIII	Falera	V	Lüen	VIII	Práz	VIII	Sevgein	VII	Tschappina	VIII
Bergün/Bravuogn	VI	Fanas	VIII	Lumbrein	VII	Ramosch	V	Siat	VII	Tschiertschen-Praden	VIII
Bever	III	Felsberg	IX	Luven	VII	Rházüns	IX	Sils im Domleschg	VIII	Tschlin	V
Bivo	VI	Ferrera	VIII	Luzein	VIII	Riein	VII	Sils/Segl i.Engadin	III	Tujetsch	VII
Bonaduz	IX	Fideris	VIII	Madulain	III	Riom-Parsonz	VI	Silvaplana	III	Untervaz	IX
Bondo	VII	Filisur	VI	Maienfeld	IX	Rodels	VIII	Soazza	IX	Urmein	VIII
Braggio	IX	Fläsch	IX	Maladers	VIII	Rongellen	VIII	Soglio	VII	Val Müstair	V
Breil/Brigels	VII	Flerden	VIII	Malans	IX	Rossa	IX	Splügen	VIII	Valendas	VII
Brienz/Brinzauls	VI	Flims	V	Malix	VI	Rothenbrunnen	VIII	St. Martin	VII	Vals	VII
Brusio	VIII	Ftan	V	Marmorera	VI	Roveredo	IX	St. Moritz	III	Valzeina	VIII
Buseno	IX	Furna	VIII	Masein	VIII	Rueun	VII	St. Peter-Pagig	VIII	Vaz/Obervaz	VI
Calfreisen	VIII	Fürstenuau	VIII	Mastrils	IX	Ruschein	VII	St. Antönien	VIII	Vella	VII
Cama	IX	Grono	IX	Mathon	VIII	Saas	VIII	Sta. Maria i.C.	IX	Verdabbio	IX
Castaneda	IX	Grüsch	VIII	Medel (Lucmagn)	VII	Safien	VII	Stampa (Maloja)	III	Versam	VII
Castasegna	VII	Guarda	V	Mesocco	IX	Sagogn	V	Stierva	VI	Vicosoprano	VII
Castiel	VIII	Haldenstein	IX	Molinis	VIII	Salouf	VI	Sufers	VIII	Vignogn	VII
Casti-Wergenstein	VIII	Hinterrhein	VIII	Mon	VI	Samedan	III	Sumvitg	VII	Vrin	VII
Castrisch	VII	Igis	IX	Morissen	VII	Samnaun	V	Sur	VI	Waltensburg/Vuorz	VII
Cauco	IX	Ilanz	VII	Mulegns	VI	San Vittore	IX	Suraua	VII	Zemez	III
Cazis	VIII	Jenaz	VIII	Mundaun	VII	Sarn	VIII	Surava	VI	Zillis-Reischen	VIII
Celerina/Schlarigna	III	Jenins	IX	Mutten	VIII	Savognin	VI	Susch	V	Zizers	IX
Chur	IX	Klosters-Serneus	V	Nufenen	VIII	S-chanf	III	Tamins	IX	Zuoz	III
Churwalden	VI	Küblis	VIII	Obersaxen	VII	Scharans	VIII	Tarasp	V		
Conters i.P.	VIII	La Punt-Chamues-ch	III	Parpan	VI	Schiers	VIII	Tartar	VIII		

Quelle: Berechnungen AWT, 2009

5.1.3 b. Beherbergungsunternehmen

Gewerbsmässige Beherbergungsunternehmen (Hotels, Tourismusresorts, Ferienparks, Jugendherbergen, gewerbsmässig Vermietende von Ferienwohnungen, Campingplätze, Gruppenunterkünfte etc.) schulden neben der auf der AHV-Lohnsumme basierenden Abgabe (vgl. Kap. 5.1.3 a) zusätzlich eine Abgabe aufgrund der Beherbergungskapazität. Diese kapazitätsbezogene Abgabe hat je nach Art des Beherbergungsbetriebs eine unterschiedliche Bemessungsgrundlage:

Tab. 12: Bemessungsgrundlage für Beherbergungsunternehmen

Beherbergungsform	Bemessungsgrundlage	Erläuterung
<p>Hotel und alle hotel-ähnlichen Betriebe</p>	<p>Pro Zimmer abgestuft nach Komfortklasse des Hotels</p>	<p>In der Hotellerie hat sich die Messgrösse Zimmer für verschiedene Zwecke durchgesetzt. Sie ist einfach zu ermitteln und unterliegt – im Unterschied zur Bettenzahl – kaum kurzfristigen Schwankungen.</p> <p>Die Höhe der Abgabe pro Zimmer wird nach den Komfortklassen der Betriebe abgestuft. Betriebe der beiden tiefsten Sternkategorien (gemäss offizieller Hotelklassifikation von Hotellerie Suisse) werden in die niedrigste Komfortklasse eingeteilt und entrichten die niedrigste Abgabe pro Zimmer.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Komfortklasse 1 entspricht insbesondere 1- und 2-Stern-Betrieben sowie ähnlich positionierten, jedoch nicht klassifizierten Betrieben • Komfortklasse 2 entspricht insbesondere 3-Stern-Betrieben sowie ähnlich positionierten, jedoch nicht klassifizierten Betrieben • Komfortklasse 3 entspricht insbesondere 4-Stern-Betrieben sowie ähnlich positionierten, jedoch nicht klassifizierten Betrieben • Komfortklasse 4 entspricht insbesondere 5-Stern-Betrieben sowie ähnlich positionierten, jedoch nicht klassifizierten Betrieben
<p>Gewerbsmässige Ferienwohnungen</p>	<p>Pro Quadratmeter Nettowohnfläche</p>	<p>Während die Anzahl Betten kurzfristig anpassbar ist, handelt es sich bei der Nettowohnfläche in Quadratmeter um eine eindeutige Bemessungsgrundlage.</p>

Beherbergungsform	Bemessungsgrundlage	Erläuterung
Campingplätze	Pro Stellplatz	<ul style="list-style-type: none"> • Bei Campingplätzen wird die KTA pro Stellplatz erhoben. Als Stellplatz gelten Flächen für Wohnwagen (auch Dauermietende) und für Zelte.
Gruppenunterkünfte	Pro Schlafplatz	<p>Ein Beherbergungsunternehmen wird als Gruppenunterkunft bezeichnet, wenn eine Mehrheit der Zimmer mehr als 4 Betten / Schlafplätze aufweist.</p> <p>Weist die Mehrheit der Zimmer weniger als 4 Betten / Schlafplätze auf, wird der Betrieb wie ein Hotel der Komfortklasse 1 behandelt.</p> <p>Diese Aufteilung in die Kategorie Gruppenunterkunft oder Hotel der Komfortklasse 1 gilt auch für Jugendherbergen, SAC-Hütten und weitere ähnliche Unterkunftsformen.</p>

Quelle: AWT, 2009

Die Unterscheidung, ob ein Beherbergungsbetrieb zur Kategorie „Hotel und hotelähnliche Betriebe“ oder zur Kategorie „Ferienwohnungen“ zählt, fällt anhand der Ausstattung der vermieteten Einheiten. Verfügen die vermieteten Einheiten in einem Betrieb über eine voll ausgestattete Küche, zählt der Betrieb zur Kategorie „Ferienwohnungen“. Sind in einem Betrieb Einheiten beider Kategorien vorhanden, werden die Abgaben für die beiden Kategorien separat ermittelt.

Die Höhe der Abgabesätze wird abgestuft nach der Tourismusabhängigkeit der Standortgemeinde (Abgabeklassen I bis IX). Die einzelnen Abgabesätze sind in Tab. 15 aufgeführt.

Mischbetriebe

Abgabepflichtige Betriebe, welche Betriebsteile in mehreren Branchen haben, entrichten in der bisherigen Praxis der Tourismusförderungsabgaben aber auch inskünftig nur einmal eine Grundtaxe, und zwar für diejenige Branche mit der höchsten AHV-Lohnsumme.

Beispiel Flims (TFA):

Betreibt ein Inhaber eines Beherbergungsunternehmens in Flims mit weniger als 15 Betten am gleichen Standort einen öffentlichen Gastronomiebetrieb, so wird er aufgrund der gesamten AHV-Lohnsumme (Hotel und Restaurant) und dem Abgabesatz für einen Gastronomiebetrieb veranlagt.

Handhabung KTA:

Als Mischbetriebe gelten Beherbergungsunternehmen mit einem Gastronomiebetrieb, einer Bar, einem Dancing oder einer Diskothek und Landgasthöfe, deren Umsätze hauptsächlich auf den Gastronomiebetrieb zurückzuführen sind.

Für die KTA fallen Mischbetriebe im Beherbergungsgewerbe, die bis zu 9 Hotelzimmer verfügen und den grössten Teil des Gesamtumsatzes aus Gastronomieleistungen erzielen, mit der gesamten AHV-Lohnsumme in die Abgabeklasse der Gastronomie. Betriebe, die 10 und mehr Zimmer haben, fallen in die Abgabeklasse des Beherbergungsgewerbes. Betriebe, die bis zu 9 Hotelzimmer verfügen, den grössten Teil des Umsatzes aber aus Beherbergungsleistungen erzielen, fallen ebenfalls in die Abgabeklasse des Beherbergungsgewerbes.

5.1.3 c. Nicht gewerbsmässig Beherbergende

Der variable Teil der KTA für **nicht gewerbsmässig Beherbergende** (z.B. privat vermietete Gästezimmer) wird als jährlicher Betrag pro Zimmer erhoben. Es wird keine zusätzliche Abgabe auf einer allfälligen AHV-Lohnsumme erhoben. Die Höhe des Abgabesatzes wird abgestuft nach der Tourismusabhängigkeit der Standortgemeinde (Abgabeklassen I bis IX). Die einzelnen Abgabesätze sind in Tab. 15 aufgeführt.

Tab. 13: Bemessungsgrundlage für nicht gewerbsmässig Beherbergende

Beherbergungsform	Bemessungsgrundlage	Erläuterung
Gästezimmer	Pro Zimmer	Während die Anzahl Betten kurzfristig anpassbar ist, handelt es sich bei der Anzahl Gästezimmer um eine eindeutige Bemessungsgrundlage. Die Abgabehöhe pro Zimmer liegt bei der Hälfte der niedrigsten gewerbsmässigen Beherbergungsform. Dies entspricht der Hälfte der Abgabe pro Schlafplatz einer Gruppenunterkunft.

Quelle: AWT, 2009

5.1.3 d. Wohnungseigennutzende

Die variabel bemessene KTA für **Wohnungseigennutzende** (d.h. selbst nutzende Eigentümer bzw. Eigentümerinnen und Nutzniessende/Wohnrechtsberechtigte von Ferienwohnungen und Ferienhäusern) und deren Familienangehörige wird in einem Fixbetrag pro Nettowohnfläche erhoben. Die Höhe des Abgabesatzes wird abgestuft nach der Tourismusabhängigkeit der Standortgemeinde (Abgabeklassen I bis IX). Die einzelnen Abgabesätze sind in Tab. 15 aufgeführt.

Von der KTA befreit sind hingegen Wohnungseigennutzende von infrastrukturmässig nicht erschlossenen Grundstücken, insbesondere Maiensässhütten, Jagdhütten, Schutzhütten usw., auch wenn der nutzbare Wohnraum zu Übernachtungs- oder Aufenthaltszwecken dient. Damit wird sichergestellt, dass Eigentümer bzw. Eigentümerinnen von solchen Hütten keine KTA entrichten, zumal diese in der Regel kaum von der touristischen Infrastruktur sowie von touristischen Dienstleistungen, welche mit der KTA finanziert werden, profitieren können. Wird eine solche Hütte periodisch an Dritte vermietet, ist eine KTA zu entrichten. Unter dem Begriff „infrastrukturmässig nicht erschlossene Grundstücke“ werden insbesondere Grundstücke verstanden, welche über keine Zufahrtsstrasse verfügen.

Tab. 14: Bemessungsgrundlage für Wohnungseigennutzende

Beherbergungsform	Bemessungsgrundlage	Erläuterung
Ferien-/Zweitwohnungen	Pro Quadratmeter Nettowohnfläche	Während die Anzahl Betten kurzfristig anpassbar ist, handelt es sich bei den Quadratmeter Nettowohnfläche um eine eindeutige Bemessungsgrundlage.

Quelle: AWT, 2009

Nettowohnfläche

Die Wohnfläche oder Nettowohnfläche gibt Auskunft über die effektiv zum Wohnen nutzbare Fläche. Darin enthalten sind alle Wohnräume inkl. Erschliessung (Korridore), Badezimmer und Nebenräume. Nicht darin enthalten sind Räume wie Keller-, Heiz-, Tank-, Schutzräume, Treppenhaus und Garagen.

Tab. 15: KTA-Abgabesätze

Abgabesubjekt	Fixer Anteil der Abgabe Grundpauschale (bis max Fr. 200.00 pro Jahr, vorgesehen sind Fr. 150.00)	Abgabe von tourismusabhängiger AHV-Lohnsumme / AHV-Pflichtigem Einkommen Abgabeklasse (AK) I - IX	Variabler Anteil der Abgabe										
			Bemes- sungsgrund- lage	Kapazitätsabgabe (Fr. pro Jahr)									
				AK I	AK II	AK III	AK IV	AK V	AK VI	AK VII	AK VIII	AK IX	
a. Handels-/Gewerbe-/Industrie- und Dienstleistungsbetriebe (ohne Beherbergungsunternehmen) (Art. 2 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 TFG)	150.00	Satz gemäss Tab. 11											
b. Beherbergungsunternehmen (Art. 2 Abs. 1 Ziff. 1 und 2 TFG)													
• Hotels	Komfortklasse 1	150.00	Zimmer	654.00	649.00	642.00	633.00	621.00	606.00	587.00	564.00	550.00	
	Komfortklasse 2	150.00		850.00	843.00	834.00	823.00	807.00	788.00	763.00	733.00	715.00	
	Komfortklasse 3	150.00		1'112.00	1'103.00	1'091.00	1'076.00	1'056.00	1'030.00	998.00	958.00	935.00	
	Komfortklasse 4	150.00		1'439.00	1'427.00	1'412.00	1'392.00	1'366.00	1'334.00	1'292.00	1'240.00	1'210.00	
• gewerbmässige Ferienwohnungen	150.00	Satz gemäss Tab. 11	m ²	20.20	20.20	20.00	19.60	19.20	18.80	18.20	17.60	17.00	
• Campingplätze	150.00		Stellplatz	172.00	170.00	169.00	166.00	163.00	159.00	154.00	148.00	145.00	
• Gruppenunterkünfte	150.00		Schlafplatz	88.00	87.00	86.00	85.00	83.00	81.00	79.00	76.00	74.00	
c. Nicht gewerbmässig Beherbergende (Art. 2 Abs. 1 Ziff. 3 TFG)	150.00		Zimmer	44.00	43.50	43.00	42.50	41.50	40.50	39.50	38.00	37.00	
d. Eigentümer bzw. Eigentümerinnen / Nutzniessende von selbst genutzten Ferienhäusern und -wohnungen sowie deren Familienangehörige	150.00		m ²	10.10	10.10	10.00	9.80	9.60	9.40	9.10	8.80	8.50	

Quelle: Berechnungen AWT, 2009

5.1.4 Bemessungsgrundlage AHV-Lohnsumme

Gesucht wurde eine Bemessungsgrundlage, die eine Abgabe nach der touristischen Bruttowertschöpfung errechnen lässt. Dieser Wert lässt sich nicht genau berechnen, so dass ein subsidiärer Wert als Hilfsgrösse herangezogen werden muss. Zudem sind die drei Prinzipien der Einfachheit, der Objektivität und der Äquivalenz zwischen Nutzen und Kosten zu berücksichtigen. Die KTA sollte nicht nur einfach und objektiv sein, sondern auch einen möglichst direkten Bezug zur erzielten touristischen Wertschöpfung aufweisen. Nachfolgend wird aufgezeigt, wieso für die KTA die AHV-Lohnsumme und nicht eine andere Grösse als Bemessungsgrundlage gewählt wird.

Folgende Vorteile sprechen für die AHV-Lohnsumme:

- Mittels AHV-Lohnsumme als Basiswert lässt sich die approximative Bruttowertschöpfung des Betriebs einfach berechnen.
- Einfache Erhebung: Bereits heute rechnen alle Unternehmen die AHV-pflichtige Lohnsumme nach Mitarbeitende ab. Die Unternehmen werden daher mit keinen zusätzlichen administrativen Aufwendungen belastet.
- Aufteilung nach Betriebsstätten möglich: Hat ein Unternehmen zwei oder mehrere Betriebsstätten im Kanton, ist eine Aufteilung der Lohnsumme auf die Betriebsstätten einfach durchführbar.
- Wenige Ausnahmen/Spezialfälle: Alle Arbeitgeber resp. Arbeitgeberinnen (auch die Unternehmensleitung und selbstständig Erwerbende) sind verpflichtet, den Bruttolohn resp. das AHV-pflichtige Einkommen der AHV-Ausgleichskasse zu melden.

Mittels der AHV-Lohnsumme kann die KTA einfach und objektiv berechnet werden. Die Äquivalenz zwischen Nutzen und Kosten muss aber über eine Hilfsrechnung hergestellt werden. Die Herausforderung liegt darin, dass dieses Verhältnis zwischen AHV-Lohnsumme und Bruttowertschöpfung nicht konstant ist. Während die Bruttowertschöpfung in einigen Branchen vor allem mit dem Arbeitseinsatz (Gastgewerbe) erzielt wird, generieren andere Branchen pro Mitarbeitenden eine viel grössere Bruttowertschöpfung (Energieversorgung). Mit anderen Worten spielt es eine grosse Rolle, wie hoch das Verhältnis zwischen Bruttowertschöpfung und Lohnsumme in einer bestimmten Branche ausfällt. Die KTA soll aber in beiden Fällen einen möglichst direkten Bezug zur touristischen Bruttowertschöpfung aufweisen. Dies kann nur über die Hilfsrechnung erreicht werden, bei welcher die Modellrechnung neben der AHV-Lohnsumme auch das Verhältnis zwischen AHV-Lohnsumme und Wertschöpfung berücksichtigt. Wird diese so genannte Wertschöpfungsintensität mit der AHV-Lohnsumme multipliziert, erhalten wir einen Annäherungswert für die Bruttowertschöpfung.

Auf diese Weise wird das Äquivalenzprinzip zwar nicht vollständig, aber doch in hohem Masse berücksichtigt.

5.1.5 Alternativen zur AHV-Lohnsumme

Als weitere, alternative Bemessungsgrundlage könnten weitere Variablen wie die Bruttowertschöpfung (Mehrwertsteuerabrechnung), der Umsatz, der Gewinn, die Anzahl Mitarbeitende oder Vollzeitäquivalente in Betracht gezogen werden.

Bruttowertschöpfung. Die Bruttowertschöpfung wäre die ideale Bemessungsgrundlage, da der Umweg über die Wertschöpfungsintensität und die AHV-Lohnsumme vermieden werden könnte. Im Prinzip sollte die Bruttowertschöpfung eines jeden Betriebes durch die Mehrwertsteuerabrechnung bekannt sein. Dort werden die mehrwertsteuerrelevanten Umsätze durch die Vorleistungen bereinigt. Diese Bruttowertschöpfung liesse sich nun mit der geschätzten Tourismusabhängigkeit multiplizieren, um direkt die touristische Bruttowertschöpfung zu erhalten. So wäre die Bruttowertschöpfung eines jeden Betriebes die geeignete Bemessungsgrundlage. Allerdings tauchen in der Praxis viele Probleme auf, die es leider verunmöglichen, die Mehrwertsteuerabrechnung als Bemessungsgrundlage zu verwenden:

- Viele Ausnahmen (v.a. Banken, Gesundheitswesen, Kultur und Sport, Versicherungen)
- Viele Unternehmen rechnen die Mehrwertsteuer pauschal ab.
- Eine Auftrennung nach den einzelnen Betriebsstätten im Kanton Graubünden ist nicht möglich.
- Verlangen verschiedene Unternehmen eine gemeinsame Gruppenbesteuerung, werden die Innenumsätze zwischen den Unternehmen nicht erfasst.

Mehrwertsteuer. Auch mit dem revidierten Mehrwertsteuergesetz, welches vom Eidgenössischen Finanzdepartement im Februar 2007 in die Vernehmlassung geschickt worden ist, bleiben die oben diskutierten Probleme bestehen. Das neue Gesetz soll unter anderem die Mindestumsatzgrenze auf Fr. 100'000.-- vereinheitlichen. Auch werden ein einheitlicher Steuersatz und die Abschaffung von über 20 der heute bestehenden 25 Steuerausnahmen angestrebt. Weiter soll die Grenze des steuerbaren Jahresumsatzes, bis zu welcher die einfache Saldosteuerersatzmethode angewendet werden kann, von heute Fr. 3.0 Mio. auf Fr. 5.0 Mio. und die Grenze der Steuerzahllast von heute Fr. 60'000.-- auf Fr. 100'000.-- erhöht werden (Eidgenössisches Finanzdepartement 2007). Die Reduktion der Ausnahmen wäre ein positives Signal, um doch die Mehrwertsteuerabrechnung als Bemessungsgrundlage zu verwenden. Andererseits würden mit der neuen Mindestumsatzgrenze viele Kleinunternehmungen künftig von der Mehrwertsteuerpflicht befreit, was sich auf die Erhebung der KTA über die Mehrwertsteuerabrechnung negativ auswirken würde. Die Ausweitung der Saldosteuerersatzmethode würde dazu führen, dass noch mehr Unternehmungen die Mehr-

wertsteuer pauschal abrechnen. Dies wäre ein weiterer Nachteil für die Mehrwertsteuerabrechnung als Bemessungsgrundlage.

Aufgrund der Problematik der Mehrwertsteuererhebung und Unsicherheiten im Zusammenhang mit der geplanten Reform des Mehrwertsteuergesetzes kommt daher diese Bemessungsgrundlage nicht in Frage.

Umsatz oder Gewinn pro Betriebsstätte. Eine weitere Alternative zur AHV-Lohnsumme wäre es, den Umsatz pro Betriebsstätte als Bemessungsgrundlage zu verwenden. Der Umsatz enthält sowohl die Bruttowertschöpfung als auch die Vorleistungen, die ein Unternehmen von Dritten bezieht. Die Vorleistungen können aber nicht durch eine Tourismusabgabe belastet werden, da sie die Wertschöpfung von Dritten und nicht diejenige des abgabepflichtigen Betriebs darstellen. Würde nun der Umsatz als Bemessungsgrundlage dienen, wäre die Belastung für Betriebe mit hohen Vorleistungen (z.B. Handel) zu stark. Da offensichtlich das Prinzip der Äquivalenz zwischen Nutzen und Kosten verletzt würde, kann der Umsatz ohne Anpassung nicht als Bemessungsgrundlage dienen. Diesem Problem könnte begegnet werden, indem die Höhe der Vorleistungen geschätzt würde. Das Vorgehen wäre dann ähnlich wie bei der AHV-Lohnsumme, wo die Wertschöpfungsintensität pro Branche berücksichtigt wird. Im Falle des Umsatzes müsste das Verhältnis zwischen Vorleistungen und Umsatz pro Branche berechnet werden. Mit diesem Verhältnis könnte dann vom Umsatz auf die Bruttowertschöpfung geschlossen werden. Mit dem Umsatz als Bemessungsgrundlage kann die KTA somit zumindest nicht einfacher als mit der AHV-Lohnsumme ausgestaltet werden.

Der Gewinn ist als Bemessungsgrundlage nicht geeignet, da die KTA als Kostenanlastungssteuer nicht dem Primat der Leistungsfähigkeit folgt.

Anzahl Mitarbeitende. Ebenfalls als Bemessungsgrundlage nicht in Frage kommen die Anzahl Mitarbeitende oder die Anzahl Vollzeitäquivalente (Anzahl Mitarbeitende in 100 Prozent-Stellen umgerechnet). Zum einen müsste mit einer solchen Bemessungsgrundlage eine neue Erhebung durchgeführt werden, da diese Informationen nicht bekannt sind. Die Betriebszählung zeigt, dass die Erhebung der Zahl der Vollzeitäquivalente mit einem grossen Aufwand verbunden ist. Zum anderen gibt es grosse Wertschöpfungsunterschiede zwischen den Branchen. Auch die Wertschöpfung pro Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterin kann je nach Betrieb stark abweichen. Es wäre – im Vergleich zur AHV-Lohnsumme – daher mit deutlich grösseren Schwierigkeiten verbunden, von der Zahl der Mitarbeitenden auf die Wertschöpfung zu schliessen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die AHV-Lohnsumme für die KTA eine praktikable Bemessungsgrundlage darstellt und sich in verschiedenen Bündner Gemeinden²³ bei der Erhebung der kommunalen Tourismusförderungsabgaben bewährt hat.

5.1.6 Gemeindezuschlag resp. –abschlag auf der KTA

Für ein erfolgreiches Tourismusmarketing sind in den meisten Tourismusregionen mehr Mittel notwendig als heute (vgl. Kap. 4.2.4). Die Höhe der KTA ist deshalb so angesetzt, dass in fast allen Tourismusregionen deutlich mehr Mittel als heute zur Verfügung stehen werden (vgl. Kap. 5.2.4).

Wenn Gemeinden trotz KTA noch zusätzliche Mittel für die Tourismusentwicklung und das Tourismusmarketing benötigen, sollen sie einen **Gemeindezuschlag auf der KTA** erheben dürfen. Der Zuschlag beträgt maximal 80% der KTA. Er wird nur auf dem variablen Teil der KTA erhoben.

Damit in einer Gemeinde ein Gemeindezuschlag eingeführt werden kann, braucht es in ihrer Gesetzgebung eine entsprechende Regelung. Es soll dieselbe Instanz zuständig sein, welche gemäss Gemeindeverfassung auch den Gemeindesteuersatz festlegt.

Die aus dem Gemeindezuschlag generierten Mittel sind – basierend auf dem Zweckartikel des KTA-Gesetzes – für vorab festgelegte Bereiche zu verwenden.

Aus heutiger Sicht kann ein Gemeindezuschlag in folgendem Fall Sinn machen: In mehreren Destinationen werden den Gästen **kostenlose Zusatzleistungen** geboten. Diese werden heute meist über die KTX finanziert. Als Beispiele können für den Gast kostenlose Bergbahnen im Sommer (z.B. Savognin) oder all-inclusive-Angebote in Arosa oder Davos genannt werden. In diesen Destinationen könnte der Mittelbedarf das Mittelaufkommen aus der KTA übersteigen. Es bedarf deshalb eines Gemeindezuschlages auf die KTA.

²³ Breil/Brigels, Davos, Flims, Klosters-Serneus, Laax (Aufzählung nicht abschliessend)

Beispiel: Arosa

Feriengäste in Arosa erhalten von ihrem Gastgeber eine „Arosa Card“. Mit dieser Gästekarte sind während der Sommersaison diverse Leistungen kostenlos erhältlich: Luftseilbahnen, RhB (Arosa-Langwies), Busnetz, Strandbad, Bootsmiete, Eishalle, Parkplätze und Museen.

Das kostenlose Angebot ist jedoch nicht „gratis“. Die Gäste bezahlen die Leistungen über eine höhere KTX. Diese beträgt im Sommer Fr. 6.-- pro Logiernacht in der Hotellerie und in kommerziell vermieteten Ferienwohnungen, sowie Fr. 360.-- als Betten-, bzw. Fr. 2'160.-- als Hauspauschalen bei Zweitwohnungen.

Aufgrund der vorliegenden Berechnungen müsste in mindestens drei Gemeinden (vgl. Tab. 16) ein Gemeindezuschlag zur geplanten KTA erhoben werden, um das heutige Niveau der Erträge aus KTX und TFA zu erreichen. Weil aber das touristische Angebot vor Ort (all inclusive-Angebote, kostenloser Ortbus, freie Loipenbenützung usw.) für die Gäste auch ausserordentlich gross ist, erstaunt diese Abweichung vom Durchschnitt nicht. Werden die KTA-Sätze für einzelne Gemeinden – und nicht für ganze Tourismusregionen – berechnet und anstehende Projekte (z.B. all-inclusive-Angebote oder kostenlose Benützung der Bergbahnen im Sommer) berücksichtigt, so ist auch in weiteren Gemeinden (z.B. Scuol resp. im Unterengadin oder Savognin resp. im Surses) ein Gemeindezuschlag denkbar.

Tab. 16: Gemeinden mit einem Gemeindezuschlag (Modellrechnung)

Gemeinde	heutige KTX/TFA (Fr.)	KTA Grundpauschale (Fr.)	KTA variabler Teil (Fr.)	Differenz (Fr.)	Gemeindezuschlag auf variablen Teil KTA
Davos	11'380'000	570'000	6'330'000	-4'480'000	71%
Arosa	4'530'000	230'000	3'480'000	-820'000	24%
Klosters - Serneus	2'760'000	240'000	2'225'000	-295'000	13%

Quelle: Umfrage bei den Tourismusorganisationen 2008, Berechnungen AWT 2009

Im Gesetz über die Finanzierung der Tourismusorganisationen wird in Art. 16 die Möglichkeit zur Einführung eines **Gemeindeabschlages** auf der KTA vorgeschlagen. Statt eines Gemeindezuschlages, welcher zu mehr Mitteln für die Tourismusorganisationen führt, sollen die Gemeinden die Möglichkeit zur Reduktion der KTA-Erträge erhalten. Ein Gemeindeabschlag ist jedoch nur zulässig, wenn der aus dem Abschlag resultierende Differenzbetrag der betroffenen Tourismusorganisation seitens der Gemeinde in gleicher Höhe aus anderen Mitteln (insbesondere öffentliche Mittel der Gemeinden) zur Verfügung gestellt wird. Wenn somit Gemeinden weniger Mittel aus der KTA erheben wollen, sollen sie einen **Gemeinde-**

abschlag auf die KTA festlegen dürfen. Der Gemeindeabschlag beträgt maximal 30% der KTA. Der Abschlag ist nur auf dem variablen Teil der KTA möglich.

Damit in einer Gemeinde ein Gemeindeabschlag vorgesehen werden kann, braucht es in ihrer Gesetzgebung eine entsprechende Regelung. Es soll dieselbe Instanz zuständig sein, welche gemäss Gemeindeverfassung auch den Gemeindesteuersatz festlegt.

Aus heutiger Sicht kann ein Gemeindeabschlag Sinn machen, wenn eine Gemeinde – oder alle Gemeinden einer Tourismusregion – über weitere Finanzierungsinstrumente (z.B. Liegenschaftssteuern, ordentliche Gemeindebeiträge, Sondersteuern für den Tourismus usw.) verfügen, deren Erträge ganz oder teilweise zur Finanzierung der Tourismusorganisation eingesetzt werden. Gemeinden haben somit bei Einführung der KTA inkl. „Gemeindeabschlags-Artikel“ die Möglichkeit, ihre lokal ansässigen Unternehmungen, Beherbergungsunternehmen und Ferienwohnungseigentümer bzw. -eigentümerinnen gegenüber dem kantonalen Durchschnitt (100% der KTA) um bis zu 30% zu entlasten.

5.2 Mittelverwendung

Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern von Gemeinden und Tourismusorganisationen, hat die Konzeption der KTA intensiv bearbeitet. Ziel der Arbeitsgruppe war es, mit externer Unterstützung und entsprechendem Praxisbezug für den Mitteleingang (Inkasso) und den Mittelrückfluss (Auszahlung) Varianten zu prüfen und Vorschläge zu erarbeiten. Die Erkenntnisse der Arbeitsgruppe wurden bei der Ausgestaltung der KTA berücksichtigt.

5.2.1 Mittelrückfluss

Als Grundsatz gilt, dass die Summe der finanziellen Mittel, welche innerhalb der definierten Tourismusregion durch die KTA generiert werden, vollständig in dieselbe Region zurück fliessen muss. Die Auszahlung der KTA durch den Kanton Graubünden könnte sowohl an bestehende Institutionen wie Gemeinden als auch an Institutionen mit einem grösseren Einzugsgebiet erfolgen. Verschiedene Varianten zum Mittelrückfluss wurden insbesondere auf ihre administrative Effizienz und einen schlanken Vollzug überprüft:

- **Auszahlung via Gemeinden:** Der Kanton Graubünden überweist die KTA wie auch Gemeindegzuschläge direkt an die Gemeinden. Die Gemeinden sind verantwortlich für die Weiterleitung der KTA an ihre entsprechende DMO oder ReTO und verfügen selbst über den Gemeindegzuschlag.
- **Auszahlung via Regionalverbände:** Der Kanton Graubünden überweist die KTA wie auch Gemeindegzuschläge an die Regionalverbände. Die Regionalverbände sind verant-

wortlich für die Weiterleitung der KTA an die DMO und ReTO. Die Gemeindezuschläge werden an die entsprechenden Gemeinden ausbezahlt.

- **Auszahlung via eine neue Organisation:** Diese Variante beurteilt die Schaffung von neuen touristischen Zweckverbänden, welche dem Gebiet einer DMO und ReTO oder z.B. den fünf Regionen²⁴ der Bergbahnen Graubünden entsprechen könnten. Der Kanton Graubünden überweist die KTA wie auch Gemeindezuschläge an die neuen touristischen Zweckverbände, welche diese Gelder an die DMO, ReTO resp. Gemeinden weiterleiten.
- **Auszahlung direkt an die Verbraucher:** Der Kanton Graubünden überweist die KTA direkt an die anspruchsberechtigten touristischen Organisationen (DMO sowie ReTO). Allfällige finanzielle Ansprüche der Gemeinden aus der KTA werden in Leistungsvereinbarungen mit den touristischen Organisationen geregelt. Der Kanton Graubünden überweist die Gemeindezuschläge auf der KTA direkt an die entsprechenden Gemeinden.

Die Auszahlung der KTA und der Gemeindezuschläge weist in jeder Variante Vor- und Nachteile aus. Wichtig für die abschliessende Wertung sind insbesondere die folgenden Kriterien:

- Die Schaffung von neuen Verwaltungsstrukturen mit den erforderlichen Arbeitsabläufen ist zu vermeiden.
- Die Arbeitsabläufe "Mittlrückfluss" sollen bestmöglich über bestehende Organisationsstrukturen erfolgen (schlanke Strukturen, kurze Wege).
- Die Auszahlung der KTA und der Gemeindezuschläge darf keine hohen Verwaltungskosten verursachen.
- Die fachliche und juristische Kompetenz für den Mittlrückfluss muss einfach und klar geregelt sein.

Die Wertung der Varianten unter diesen Kriterien ergibt die Variante „Auszahlung direkt an die Verbraucher“ als Optimum. Die Auszahlung der KTA-Mittel an die touristischen Organisationen hat deutliche Vorteile. Voraussetzung ist allerdings, dass alle DMO und ReTO bis zur Einführung der KTA operativ tätig sind. Als Vorteile einer direkten Auszahlung an die Verbraucher (DMO/ReTO) werden unter anderem gesehen:

²⁴ Bergbahnen Graubünden gliedert sich in folgende Regionen: Arosa/Lenzerheide, Engadin/St. Moritz/Südbünden, Flims/Laax/Surselva, Davos/Klosters, Mittelbünden.

- Eine DMO/ReTO umfasst mehrere Gemeinden, womit es nicht sinnvoll ist, die KTA-Erträge an die Gemeinden auszuzahlen, welche ihrerseits wiederum die Mittel an die DMO/ReTO weiterleiten müssten (direkte, schlanke Auszahlungsstruktur ohne Umwege).
- Eine direkte Auszahlung an die DMO/ReTO entspricht den Zielsetzungen der Bündner Tourismusreform, welche verantwortungsbewusste Tourismusorganisationen vorsieht. Die Einflussnahme der Gemeinden hinsichtlich Mittelverwendung ist über zwingend notwendige Vereinbarungen zwischen Gemeinden und DMO/ReTO gewährleistet

Die Gemeindegzuschläge werden direkt an die betreffenden Gemeinden ausbezahlt. Über den Mitteleinsatz entscheidet die Gemeinde zusammen mit der DMO/ReTO aufgrund der vereinbarten Aufgabenteilung resp. der getroffenen Vereinbarungen.

5.2.2 Voraussetzungen an die Empfänger der Mittel aus der KTA

Die Mittel aus der KTA bilden die Grundlage für die Finanzierung der regionalen Tourismusorganisationen (DMO, ReTO). Um Mittel aus der KTA zu erhalten, muss eine Tourismusorganisation die folgenden Kriterien erfüllen:

- Die Tourismusorganisation muss eine zweckmässige Aufgabenerfüllung und Organisation gewährleisten (Grösse, Führung, Produktgestaltung, Marktbearbeitung, Verkauf, Wirkungsprüfung) (vgl. Kap. 3.8 und 3.9).
- Die Tourismusorganisation muss zwingend über eine Vereinbarung mit den Gemeinden in ihrem Gebiet verfügen, welche die Aufgabenteilung und Mittelzuteilung zwischen der Tourismusorganisation und den Gemeinden hinsichtlich Tourismusmarketing, Tourismusentwicklung, Betrieb und Unterhalt von Infrastrukturen usw. fixiert.

Leistungsvereinbarung als Grundlage der regionalen Aufgabenteilung

Leistungsvereinbarungen sind vertragliche Übereinkünfte zwischen Gemeinden einer Tourismusregion und der Tourismusorganisation derselben Region. Die Vereinbarungen werden in der Regel für einen Zeitraum von mehreren Jahren abgeschlossen, unterliegen allerdings einer regelmässigen Überprüfung und Fortschreibung. Leistungsvereinbarungen sind auch in anderen Bereichen wie im Gesundheits- und Bildungswesen längst anerkannte und erprobte (Führungs-)Instrumente. Es ist vorgesehen, dass der Kanton im Zusammenhang mit der Einführung der KTA den Gemeinden eine Mustervereinbarung zur Verfügung stellt. Die Vereinbarung soll festhalten, welche Aufgaben (Tourismusmarketing und Tourismusentwicklung) eine Tourismusorganisation selbständig ausführen muss und welche finanziellen Mittel die Gemeinde(n) aus der KTA dafür einsetzen werden. Auch die Rechte und Pflichten der Gemeinde(n) werden festgehalten, damit insbesondere im Bereich der Tourismusentwicklung (Bau, Betrieb und Unterhalt von Infrastrukturen usw.) Klarheit über die Aufgabenteilung in der Region herrscht. Damit wird die Aufteilung der KTA-Mittel vertraglich festgehalten. Das Vorliegen einer unterzeichneten Leistungsvereinbarung ist eine zwingende Voraussetzung, damit der Kanton die in einer Tourismusregion bei den Abgabepflichtigen erhobenen KTA-Mittel wieder in die Tourismusregion überweisen kann. Die KTA-Erträge werden der Tourismusorganisation ausbezahlt, welche ihrerseits die innerregionale Verteilung (Gemeinden, weitere Mittelempfänger) vornimmt. Mit zweckmässig ausgestalteten Leistungsvereinbarungen kann auch eine sinnvolle Trennung von strategischen und operativen Tätigkeiten in den Tourismusregionen erreicht werden. Damit wird die Verantwortung der Gemeinde steigen und die Autonomie gestärkt. Die Politik (Gemeinden) soll über Grundsätze und Mehrjahresziele Einfluss auf die Tourismusorganisation nehmen, sich aber aus der operativen Umsetzung heraushalten. Die vereinbarten Ziele sollen (mittels Balanced Scorecard) überprüft und bei Bedarf angepasst werden. Die Wahrung von Kontinuität in der touristischen Arbeit ist dabei wichtig und bedarf einer genügenden Beachtung.

5.2.3 Zweckbindung

Eine Abgabe wie die KTA darf mit Blick auf den Gleichheitssatz nur dann erhoben werden, wenn sich die betreffende Sonderbelastung einzelner Personengruppen durch sachliche Gründe rechtfertigen lässt. Diese Rechtfertigung liegt bei der KTA in der Zweckbindung der Abgabenerträge. Nach Abzug der Vollzugskosten (vgl. Kap. 5.3.3) wird der Reinertrag der KTA gemäss der gesetzlichen Konzeption vollumfänglich im Interesse und zum Nutzen der verschiedenen Gruppen von Abgabepflichtigen verwendet.

Die tourismusnahen Unternehmen und Beherbergungsunternehmen profitieren insbesondere vom durch KTA-Erträge finanzierten Tourismusmarketing einer Region. Zum Marketing gehören die Entwicklung und Umsetzung einer Marketingstrategie, die Positionierung der Tourismusregion im Markt sowie der Einsatz der geeigneten Marketinginstrumente:

- **Produktseitige Massnahmen:** Optimieren der bestehenden Angebote, Gestaltung neuer Angebote, Kombination von bestehenden Produkten zu einem attraktiven Leistungs-bündel (z.B. Wellness-Weekend im Engadin, Wander- und Bahnwoche im Puschlav etc.).
- **Marktbearbeitung:** Die Marktbearbeitung umfasst Aktivitäten zur Profilierung der Tourismusregion und zur Bekanntmachung des Angebots (z.B. Werbung, PR).
- **Verkauf:** Vorbereitende Tätigkeiten wie die Auswahl und die Bearbeitung künftiger Distributionskanäle oder neuer Kundengruppen, Beteiligung an oder Aufbau von Verkaufsplattformen.

Die Gruppe der Eigentümer bzw. Eigentümerinnen und Nutzniessenden/Wohnsitzberechtigten von selbst genutzten Ferienhäuser und -wohnungen profitieren vornehmlich von der Entwicklung der Tourismusregion.

Zu den Aufgaben der Tourismusedwicklung gehören Planung, Entwicklung, Bau und Betrieb von touristischen Angeboten (Infrastrukturen und Dienstleistungen) vor Ort, von denen Gäste und Zweitwohnungseigentümer bzw. -eigentümerinnen profitieren können. Als Beispiele gelten Veranstaltungen, Sportanlagen (wie Langlaufloipen, Kunsteisbahnen, Rodelbahnen, Golfplätze, Garten- und Hallenbäder), innerregionaler öffentlicher Verkehr oder Informationssysteme. Zudem lässt sich eine Abhängigkeit zwischen dem Verkehrswert von Ferienhäusern/-wohnungen und der Attraktivität der Tourismusregion erkennen. Je bekannter (Destinationsmarke) und attraktiver (touristisches Gesamtangebot) eine Tourismusregion ist, desto höher sind die Immobiliennachfrage, die Liegenschaftspreise und somit auch der Verkehrswert einzelner Wohnungen.

Neben der sachlichen Zweckbindung besteht bei der von Wohnungseigennutzenden erhobenen KTA zwischen Abgabenerhebung und Mittelverwendung auch eine geographische Verknüpfung. Die aus der KTA generierten Reinerträge müssen wiederum in die Tourismusregion zurückfliessen, in welcher sie bei den Abgabepflichtigen erhoben wurden. Eine Ausnahme besteht lediglich für sog. „Vorleisterregionen“, welche einen sehr hohen Anteil ihrer touristischen Wertschöpfung ausserhalb ihrer Standortregion, d.h. im übrigen Kantonsgebiet erzielen (vgl. Kap. 5.2.5).

5.2.4 Mittelausstattung

Der Kanton weist die in einer Gemeinde erhobenen Abgaben – nach Abzug der Kosten für den administrativen Vollzug – der von dieser Gemeinde bezeichneten Tourismusorganisation (DMO oder ReTO) zu. Wird von einer Gemeinde keine Tourismusorganisation oder eine vom Kanton nicht anerkannte Organisation bezeichnet, erhält die Gemeinde 60% der in dieser Gemeinde über die KTA generierten Mittel zurück.

Ist der Anschluss einer Gemeinde an eine DMO / ReTO nicht zweckmässig, kann die Gemeinde beim Kanton einen Antrag für die Verwendung der 40% vom Kanton einbehaltenen Mittel stellen. Der Kanton entscheidet nach Anhörung der Gemeinde über die sachgerechte Verwendung der Mittel. Werden vom Kanton einbehaltene Mittel nicht beansprucht, weist der Kanton diese Mittel dem Fonds für Tourismusprojekte von überregionalem Interesse zu (vgl. Kap. 5.2.6). Der Kanton kann die einbehaltenen Mittel aber auch einer oder mehreren geeigneten Tourismusorganisationen zuweisen, welche offensichtlich (z.B. gleiche Tourismusregion) jedoch ohne formellen Leistungsauftrag für diese Gemeinde „zuständig“ sind.

Die Erträge aus KTX und TFA erreichen im Jahr 2007 rund Fr. 51.5 Mio. Mit den erwarteten KTA-Erträgen von Fr. 67.7 Mio.²⁵ stehen für praktisch alle DMO und ReTO mehr Mittel zur Verfügung als für die bisherigen Tourismusorganisationen in den betreffenden Tourismusregionen (vgl. Tab. 17). In der Destination Davos Klosters und in Arosa fällt das Mittelaufkommen über die KTA tiefer aus als über die heutigen Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben. Begründen lässt sich dies mit dem Umstand, dass in diesen Gemeinden im Vergleich zum kantonalen Durchschnitt hohe Kurtaxen- und Tourismusförderungsansätze gelten, welche auf ein grosses touristisches Angebot (Infrastrukturen, all-inclusive-Angebote usw.) zurückzuführen sind. Wollen diese Tourismusregionen auch in Zukunft über gleich viele Mittel verfügen wie heute, so steht ihnen die Möglichkeit zur Erhebung eines Gemeindezuschlages offen (vgl. Kap. 5.1.6).

²⁵ Ohne allfällige Gemeindezuschläge

Tab. 17: Mittelausstattung der DMO/ReTO (Modellannahme)

Regionen	KTA (in Fr.)					Heutige KTX und TFA	
	Handels- und Gewerbe- betriebe, Landwirtschaft	Vorleistung (80%)	Beherbergende	teilweise bewohnte Wohnungen	Total KTA		Gemeinde- zuschlag
1 Engadin St. Moritz	2'206'000		8'091'000	6'469'000	16'766'000		12'542'000
2 Valposchiavo	200'000		400'000	388'000	988'000		184'000
3 Bregaglia	54'000		203'000	212'000	469'000		126'000
4 Nationalparkregion inkl. Samnaun/Val Müstair	606'000		2'240'000	1'659'000	4'505'000		3'575'000
5 Davos Klosters	1'062'000		4'428'000	3'874'000	9'364'000	4'783'000	14'147'000
6 Prättigau	293'000		461'000	1'075'000	1'829'000		416'000
7 Lenzerheide	334'000		1'216'000	3'113'000	4'663'000		3'596'000
8 Arosa	299'000		2'251'000	1'161'000	3'711'000	818'000	4'529'000
8a Schanfigg	42'000		142'000	616'000	800'000		322'000
9 Chur / Rheintal	422'000	1'689'000	565'000	702'000	1'689'000		293'000
10 Bündner Herrschaft	72'000	290'000	152'000	214'000	438'000		0
11 Viamala	386'000		572'000	1'445'000	2'403'000		678'000
12 Mesolcina/Calanca	191'000		187'000	1'618'000	1'996'000		335'000
13 Flims Laax	352'000		1'599'000	4'209'000	6'160'000		4'480'000
14 Mittlere Surselva inkl. Vals und Safien	561'000		958'000	3'139'000	4'658'000		2'306'000
15 Disentis Sedrun	212'000		578'000	1'291'000	2'081'000		1'445'000
16 Savognin inkl. Bergün/Filisur	214'000		826'000	2'175'000	3'215'000		2'569'000
Total exkl. Vorleistung	7'506'000				65'735'000		
Vorleistung		1'979'000			1'979'000	5'601'000	51'543'000
Total inkl. Vorleistung	9'485'000		24'869'000	33'360'000	67'714'000		

Quelle: AWT 2009

5.2.5 Vorleisterregionen

Grundsätzlich ist die KTA so ausgestaltet, dass Mittel, welche in einer Tourismusregion erhoben werden, der für diese Tourismusregion verantwortlichen Tourismusorganisation zur Verfügung gestellt werden. Mit einer Ausnahme: Es gibt Tourismusregionen, in welchen die Wirtschaft massgeblich vom Tourismus in anderen Gebieten profitiert. Zu denken ist dabei insbesondere an Talschaften, in welchen viele Unternehmen ansässig sind, die Waren und Dienstleistungen in die Tourismusregionen des Kantons Graubünden „exportieren“. In diesen sogenannten Vorleisterregionen besteht eine Abhängigkeit der Vorleister vom Wohlergehen des Tourismus in den Tourismusregionen.

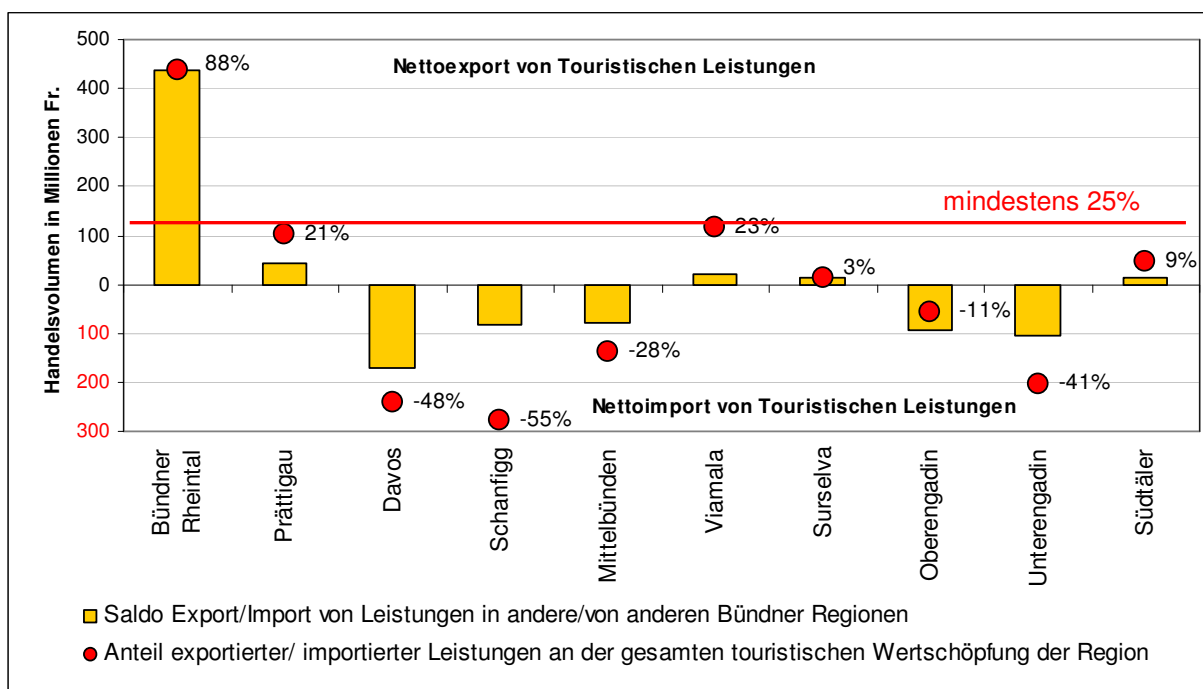
Die Vorleisterregion

Vorleisterregionen sind Regionen, in welchen die ansässigen Betriebe die aus dem Tourismus stammenden Umsätze überwiegend in anderen Gebieten des Kantons erzielen. Der Sitz der Unternehmen befindet sich also nicht in derselben Region, wo die Dienstleistungen mehrheitlich verkauft oder die Waren hingeliefert werden. Möglich ist dies, weil viele Dienstleistungen nicht direkt erbracht werden und der Verkauf von Waren nicht standortgebunden ist. Ein Weinhändler aus Jenins kann z.B. seine Produkte an Hoteliers im Oberengadin verkaufen. Oder ein Bauunternehmer aus Bonaduz kann in der Surselva Ferienwohnungen bauen.

Die KTA enthält aus diesem Grund eine spezielle Regelung für Vorleisterregionen. Die folgende Erkenntnis ist hierfür wegleitend: Es ist kaum sinnvoll, alle KTA-Abgaben, welche in den Vorleisterregionen erhoben werden, in diesen Regionen für die Tourismusförderung einzusetzen. Wesentlich mehr Wirkung pro eingesetzten Franken kann erzielt werden, wenn ein Teil der KTA-Erträge aus den Vorleisterregionen in den Tourismusregionen eingesetzt wird. Entwickelt sich der Tourismus in den Tourismusregionen dank dieser zusätzlichen Mittel besonders günstig, so profitieren auch die Vorleister aus den Vorleisterregionen von zusätzlichen Aufträgen.

Damit eine Region als Vorleisterregion zählt, muss die von den Unternehmen direkt oder indirekt erzielte gesamttouristische Wertschöpfung zu mindestens 25% aus anderen Gebieten in Graubünden stammen (vgl. Abb. 12). Der Vorleisteranteil wird anhand der Abweichung der Wertschöpfung pro Logiernacht vom kantonalen Durchschnitt berechnet. Eine Abweichung von der durchschnittlichen Wertschöpfung pro Logiernacht könnte auch aufgrund von unterschiedlichen Preisniveaus in den Tourismusregionen zustande kommen. Aus diesem Grund wurde ein Schwellenwert von 25% festgesetzt, der überschritten werden muss, damit die Region zu den Vorleisterregionen zählt.

Abb. 12: Export und Import von touristischen Leistungen



Quelle: Wertschöpfungsstudie, HTW Chur, 2008

Lesehilfe: Das Bündner Rheintal exportiert touristische Vorleistungen im Wert von rund Fr. 440 Mio. in andere Regionen in Graubünden. Dieser Export entspricht 88% der gesamten touristischen Wertschöpfung, die im Bündner Rheintal erzielt wird.

Zurzeit trifft dies einzig für das Bündner Rheintal zu, in welchem 88% der touristischen Wertschöpfung dank Aufträgen aus anderen Tourismusregionen erzielt werden. Der Kanton legt fest, welcher Anteil der bei Handels- und Gewerbebetrieben erhobenen KTA-Erträge aus einer Vorleisterregion in die Vorleisterregion zurückfliesst und welcher Anteil in den Fonds für Tourismusprojekte von überregionalem Interesse fliesst. Vorgesehen ist ein Anteil von 80% der zuvor erwähnten KTA-Erträge diesem Fonds zuzuweisen.

Die bei den Beherbergungsunternehmen, übrigen Beherbergenden und bei den Eigentümern bzw. Eigentümerinnen/Nutznießenden/Wohnungseignutzenden von Zweit- und Ferienwohnungen auf den Kapazitäten erhobenen Abgaben sind von dieser Vorleister-Regel nicht betroffen und verbleiben in jedem Fall vollumfänglich in der Region.

Die KTA-Erträge, welche nicht in die Vorleistungsregionen zurückfließen, dienen somit zur Speisung des Fonds für Tourismusprojekte von überregionalem Interesse (vgl. Kap. 5.2.6).

Das Bündner Rheintal

Das jährliche Bruttoinlandprodukt des Bündner Rheintals beträgt Fr. 4.6 Mrd., davon entfallen rund Fr. 490 Mio. auf die touristische Wertschöpfung. Das Bündner Rheintal ist nach dem Oberengadin somit die Region mit der betragsmässig zweithöchsten touristischen Wertschöpfung in Graubünden. Der hohe Betrag ist auf Investitionen, Vorleistungen für übrige Regionen und auf die Zentrumsfunktion des Bündner Rheintals zurückzuführen. So haben diverse grössere Unternehmen ihren Sitz im Bündner Rheintal, die direkte oder indirekte Leistungen an Feriengäste im ganzen Kanton verkaufen (Beispiele Banken, Gastrozulieferer, Rhätische Bahn und Busbetreiber etc.).

Insgesamt betragen die pro Jahr erwarteten KTA-Einnahmen im Bündner Rheintal Fr. 4.1 Mio. Bei den Unternehmen des Bündner Rheintals werden voraussichtlich jährlich aus der KTA Fr. 2.5 Mio. erhoben. Davon sollen 80%, d.h. rund Fr. 2.0 Mio. in den Fonds für Tourismusprojekte von überregionalem Interesse fließen. Für das Tourismusmarketing des Bündner Rheintals verbleiben jährlich Mittel in der Höhe von Fr. 2.1 Mio. Diese setzen sich zusammen aus Fr. 0.7 Mio. von Beherbergungsunternehmen, Fr. 0.9 Mio. von Wohnungseigennutzenden sowie von den verbleibenden 20% der Unternehmen (Fr. 0.5 Mio.).

Tab. 18: KTA-Mittel der Vorleisterregion Bündner Rheintal (Modellannahme)

	Total KTA (in Fr.)	Abzüglich 80% Vorleistung in Fonds für Tourismusprojekte von überregionalem Interesse (in Fr.)	Total KTA an DMO/ReTO Bündner Rheintal (in Fr.)
Handels- und Gewerbebetriebe, Landwirtschaftbetriebe und selbstständig Erwerbende	2'500'000	-2'000'000	500'000
Beherbergungsunternehmen	700'000	0	700'000
gewerbliche Ferienwohnungen, Wohnungseigennutzende	900'000	0	900'000
Total KTA Region Bündner Rheintal	4'100'000	-2'000'000	2'100'000

Quelle: Berechnungen AWT, 2009

5.2.6 Fonds für Tourismusprojekte von überregionalem Interesse

Der Fonds für Tourismusprojekte von überregionalem Interesse ermöglicht die Finanzierung von grösseren überregionalen Projekten. Die Tourismusorganisationen²⁶ können beim Kanton Anträge für finanzielle Mittel aus diesem Fonds stellen. Über die Verwendung der Mittel aus dem Fonds für Tourismusprojekte von überregionalem Interesse entscheidet die Regierung oder das Departement. Ein finanzieller Beitrag ist möglich, wenn

- das Projekt – im Sinne der strategischen Zielsetzungen des Kantons – zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Tourismus im Kanton Graubünden beiträgt;
- das Projekt der Tourismusentwicklung oder dem Tourismusmarketing dient;
- mindestens zwei verschiedene DMO oder ReTO im Projekt involviert sind (Ausnahme: regionales Projekt von kantonaler Bedeutung);
- die profitierenden Tourismusregionen einen Teil der Kosten des Projektes selber tragen.

Aufgrund der heutigen Erkenntnisse (Modellrechnung) kann mit einer jährlichen Fondseinlage von Fr. 2.0 Mio. gerechnet werden.

²⁶ inkl. des Vereins Graubünden Ferien

Beispiele: Hypothetische Projekte von überregionalem Interesse

Marktanalysen haben ergeben, dass im schwedischen Markt viel Potenzial steckt. Flims Laax möchte diesen erschliessen. Eine Markterschliessung im Alleingang würde aber die finanziellen Fähigkeiten der DMO übersteigen. Gemeinsam mit Davos Klosters entwickelt man ein Konzept zur Markterschliessung und -bearbeitung. Für die Anschubfinanzierung beantragen die beiden DMO beim Kanton zusätzliche Mittel aus dem Fonds für Tourismusprojekte von überregionalem Interesse.

Engadin St. Moritz und die Nationalparkregion möchten gemeinsam mit Bergbahnen Graubünden ein Kundenbindungsprogramm aufbauen, welches dem Tourismus im ganzen Kanton zu Gute kommt. Die Entwicklungskosten übersteigen die finanziellen Möglichkeiten der beiden Partner. Deshalb stellen die beiden Tourismusorganisationen beim Kanton einen Antrag für zusätzliche Mittel aus dem Fonds für Tourismusprojekte von überregionalem Interesse.

Die Elektronische Tourismusplattform Graubünden (ePlattform GR), eine gemeinsam gegründete Gesellschaft der DMO, ReTO, RhB und GRF, koordiniert die Erschliessung weiterer Verkaufskanäle sowie die Weiterentwicklung von Online-Anwendungen. Die ePlattform GR stellt beim Kanton einen Antrag für die Basisfinanzierung der ePlattform GR, welche gemäss Konzeption für alle touristischen Leistungsträger von Nutzen ist.

Die konsequente Weiterentwicklung von Produkten im natur- und kulturnahen Tourismus soll ermöglicht werden. Die Kompetenzstelle Natur- und kulturnaher Tourismus stellt dem Kanton im Namen der Netzwerkpartner (ev. als Verein organisiert) einen Antrag um Ausrichtung eines jährlichen Beitrages aus dem Fonds für Tourismusprojekte von überregionalem Interesse.

5.2.7 Kantonale Beiträge an Tourismusorganisationen

Der Kanton Graubünden engagiert sich mit verschiedenen Förderinstrumenten sehr stark im Tourismus (vgl. Kap. 2.4.2). Dies zeigt auch ein Vergleich mit anderen Kantonen. Aufgrund der hohen Bedeutung des Tourismus für Graubünden (vgl. Kap. 1.1) ist ein hohes finanzielles Engagement aber gerechtfertigt. Daran soll sich auch in Zukunft nichts ändern. So sieht der Finanzplan 2010 bis 2012 Beiträge oder Darlehen (basierend auf dem Wirtschaftsentwicklungsgesetz) für die Bereiche Veranstaltungen, Beherbergung sowie Infrastrukturen (insbesondere Sportanlagen) vor. Auch die Beiträge an den Verein Graubünden Ferien sind von der Einführung einer KTA nicht direkt betroffen. Es ist vorgesehen, basierend auf der Leistungsvereinbarung mit GRF, zusätzliche Mittel für den Aufbau neuer Märkte und die Förderung und Pflege der Regionenmarke graubünden (inkl. Weiterführung der Markenoffensive Enavant Grischun) einzusetzen. Im Umsetzungsprogramm zur Neuen Regionalpolitik des Bundes nimmt der Tourismus einen wichtigen Stellenwert ein. Entsprechende finanzielle

Mittel von Bund (Beiträge oder Darlehen) sowie des Kantons (Äquivalenzleistungen) stehen in den nächsten Jahren zur Verfügung.

Die Finanzierung der Tourismusentwicklung und des Tourismusmarketings soll mit den KTA-Erträgen in den Destinationen erfolgen. Die Konzeption der KTA und somit auch das Tourismusfinanzierungsgesetz (TFG) sehen keine zusätzlichen Betriebsbeiträge des Kantons an einzelne DMO oder ReTO vor. Förderbeiträge für den Betrieb von Tourismusorganisationen sind auch gestützt auf das Wirtschaftsentwicklungsgesetz nicht möglich und werden als nicht zielführend beurteilt.

Mit der Schaffung der Gesetzesgrundlage für eine KTA werden die Rahmenbedingungen für Tourismusorganisation in Graubünden durch den Kanton massgeblich verbessert. Die Tourismusorganisationen können zusätzlich zu den KTA-Erträgen aus ihren Tourismusregionen jederzeit dem Kanton einerseits Anträge für Beiträge aus dem Fonds für Tourismusprojekte von überregionalem Interesse einreichen und andererseits Anträge gemäss Wirtschaftsentwicklungsgesetz oder Neuer Regionalpolitik stellen. Attraktive Projektideen, welche bei deren Umsetzung einen genügend grossen Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Betriebe oder ganzer Tourismusregionen leisten, sind willkommen und werden durch die zuständige kantonale Behörde gerne geprüft.

5.3 KTA-Vollzug

Eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern von Gemeinden und Tourismusorganisationen hat verschiedene Varianten diskutiert und untersucht, wie der Vollzug der KTA organisiert werden soll. Die Erkenntnisse der Arbeitsgruppe wurden in der weiteren Ausarbeitung der Grundlagen berücksichtigt.

5.3.1 Organisatorische Einbettung

Führt der Kanton Graubünden eine KTA ein, wie sie in der Modellrechnung und deren Verifikation aufgezeigt wird, soll der KTA-Vollzug vom Kanton vorgenommen werden. Hierfür sind die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen.

Die Vollzugsaufgaben könnten grundsätzlich auch von den Gemeinden wahrgenommen werden. Die Strukturen hierfür bestehen. Die Regionalverbände (oder die Kreise), die DMO und ReTO kommen für die Übernahme der Vollzugsaufgaben nicht in Frage. Dies, weil sie unterschiedlich organisiert und strukturiert sind.

Die erforderlichen Daten (Angabe Zimmerzahl in Hotels, Quadratmeter für Zweitwohnungen, AHV-Lohnsumme für Gewerbebetriebe) sind unter Einbezug der Gemeinden und Tourismusorganisationen zu erheben resp. zu aktualisieren.

Mit der Etablierung einer einzigen Vollzugsstelle auf Stufe Kanton können Kompetenzen und Erfahrungen zentral gebündelt werden. Daraus entstehen Skaleneffekte hinsichtlich Effizienz

und Einheitlichkeit im Vollzug. Die Zielsetzung „Aufwandminimierung“ kann dadurch besser erfüllt werden als bei einer dezentralen Organisationsvariante auf der Ebene Gemeinden.

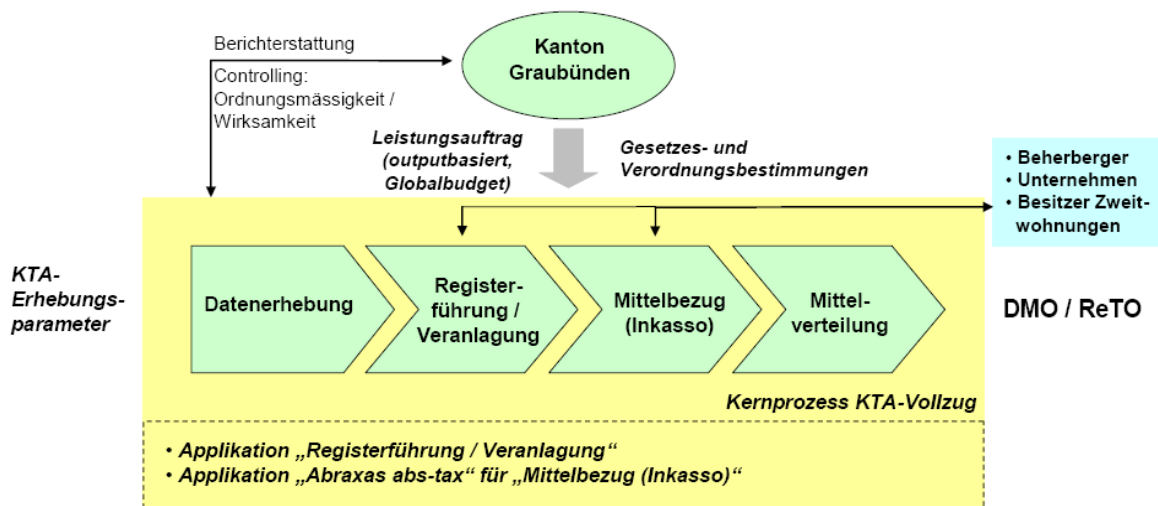
5.3.2 Organisation KTA-Vollzug

Der Vollzug der KTA ist folgenden Maximen untergeordnet:

- Optimales Kosten- / Nutzenverhältnis der Vollzugsorganisation
- Einfache und standardisierte Vollzugs- und Kontrollprozesse
- Gezieltes Nutzen von verwaltungsinternem Synergiepotenzial

Die KTA-Vollzugsorganisation wird auf Ebene Kanton beim AWT angegliedert. Die Teilprozesse „Datenerhebung“, „Registerführung und Veranlagung“ sowie „Mittelverteilung“ werden im AWT durchgeführt. Der Teilprozess „Mittelbezug (Inkasso)“ wird an die kantonale Steuerverwaltung (STV) ausgelagert. Das Amt für Informatik (Afi) übernimmt die Produktion und den Massenversand von KTA-Dokumenten. Eine Zusammenarbeit mit der STV und dem Amt für Schätzungswesen (ASW) ist notwendig, zumal auf das Steuer- sowie Liegenschaftsregister zurückgegriffen werden soll.

Abb. 13: Schematischer Vollzug der KTA



Quelle: BHP Hanser und Partner 2009

Bei der Datenerhebung (u.a. Zimmerzahl in Hotels, Quadratmeter für Ferienwohnungen, AHV-Lohnsumme für Gewerbebetriebe) werden nach Möglichkeit bereits vorhandene, von anderen kantonalen Ämtern erhobene Daten verwendet, oder die Datenerhebung erfolgt mittels Selbstdeklaration der KTA-Pflichtigen. Die Prüfung der Richtigkeit der Daten erfolgt über Stichproben und über Kontrolldaten von anderen kantonalen Ämtern. Die Gemeinden unterstützen den Kanton bei der Aktualisierung der Daten.

Die KTA wird jeweils für das laufende Jahr auf der Grundlage der Daten des Vorjahres erhoben. Das Bemessungsjahr für das KTA-Pflichtjahr 2012 ist das Jahr 2011. Die KTA-Pflicht erfolgt per Stichtag. Juristische und natürliche Personen, die per 31. Dezember des Vorjahres (Veranlagungsperiode) über ein abgabepflichtiges Objekt verfügen, sind für das gesamte Jahr KTA-pflichtig.

Die KTA-Anmeldepflicht und die Meldepflicht bei Mutationen liegen in der Verantwortung der KTA-Pflichtigen. Handels- und Gewerbebetriebe sowie Beherbergende sind verpflichtet, die Schlussabrechnung der AHV-Lohnsumme der Arbeitnehmenden und/oder die Beitragsverfügung für selbstständig Erwerbende (allenfalls in Form der provisorischen Abrechnung) an das AWT einzureichen. Bei der Veränderung des Verwendungszwecks einer Wohnung hat die KTA-pflichtige Person eine Bestätigung durch die Gemeinde einzuholen und diese an das AWT einzureichen.

Die Rechnungsstellung für die KTA erfolgt unabhängig von der kantonalen und kommunalen Steuerrechnung.

Die Gemeinden führen auf Anfrage des AWT Plausibilitätsprüfungen bei Datenmutationen oder bei der Veranlagung durch und informieren das AWT über KTA-relevante Veränderungen in der Gemeinde.

5.3.3 Kosten KTA-Vollzug

Der heutige Personalaufwand in den Gemeinden und Tourismusorganisationen liegt bei rund 2'400 Stellenprozenten, wie eine Umfrage des AWT bei den Tourismusorganisationen im Jahr 2008 ergab. Die Gesamtkosten belaufen sich auf rund Fr. 2.5 Mio. Neben den eigentlichen Personal- und direkten Verwaltungskosten sind weitere interne Kosten wie Abschreibungen, diverser Büroaufwand sowie Aufwendungen von vorgesetzten Personen in einer Vollkostenrechnung zu berücksichtigen. Die effektiven Gesamtkosten des heutigen KTX/TFA-Vollzugs in den Gemeinden und Tourismusorganisationen dürften demnach deutlich höher liegen als bisher angenommen. Schätzungen gehen von über Fr. 3.0 Mio. aus.

Für den Vollzug der KTA durch den Kanton werden gemäss Aufwandschätzung rund 800 Stellenprozente benötigt. Nebst dem Personalaufwand (Lohnkosten inkl. Nebenkosten) sind die Abgeltungen der Leistungen der Steuerverwaltung (STV) und des Amtes für Informatik (Afl) sowie Portokosten die grössten jährlich wiederkehrenden Kosten.

In den ersten drei Jahren ist der operative Aufwand aufgrund der Einführungsphase um rund 400 Stellenprozente höher (d.h. anfangs insgesamt 1200 Stellenprozente) als in den Folgejahren. Der jährliche Aufwand für die Vollzugsorganisation beläuft sich ab dem vierten Jahr auf rund Fr. 2.3 Mio. Bei einem erwarteten KTA-Abgabenvolumen von Fr. 67.7 Mio. pro Jahr bedarf es rund 3.4% des Beitragsvolumens zur Deckung der operativen Kosten des Vollzugs.

Im Vergleich zur heutigen dezentralen Erhebung der KTX und TFA durch die Gemeinden und Tourismusorganisationen können neben Kosteneinsparungen auch weitere Vorteile

erzielt werden. So lassen ein zentrales Steuerregister, eine leistungsfähige Software-Lösung und der Zugriff auf diverse kantonale Datenregister einen effizienten KTA-Vollzug erwarten. Erst die Schaffung eines zentralen Steuerregisters lässt zu, dass auch in qualitativer Hinsicht ein flächendeckendes Vollzugssystem möglich wird.

5.3.4 Rolle der Gemeinden

Um eine effiziente Vollzugsorganisation auf Ebene Kanton umsetzen zu können, sind möglichst lückenlose Informationen über alle KTA-relevanten Daten notwendig. Dabei kommt den Gemeinden eine wichtige Aufgabe zu. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass der Veranlagungsbehörde kostenlos die benötigten Auskünfte erteilt und Einsicht in Akten gewährt werden, soweit es zum rechtmässigen Vollzug der Tourismusabgabe nötig ist. Insbesondere bei der Datenmutation und Plausibilitätsprüfung von Informationen ist eine enge Zusammenarbeit wichtig. Gemeinden können Informationen über ihnen bekannte, abgaberelevante Umstände der zuständigen kantonalen Behörde melden.

Je vollständiger die Informationen über die Abgabepflichtigen sind, desto mehr KTA-Erträge können erwirtschaftet werden. Die Reinerträge der Tourismusabgabe fliessen nach Abzug der Vollzugskosten an die entsprechenden Tourismusorganisationen – und bei allfälligen Gemeindezuschlägen an die jeweiligen Gemeinden – zurück.

Bei der Gewährung von Ausnahmen zur Abgabepflicht (vollständige Befreiung oder Reduktion) ist vorgesehen, dass diese durch die kantonale Behörde erst nach Anhörung der Gemeinde oder Tourismusorganisation bewilligt werden.

5.4 Übergang vom alten zum neuen System

Es ist geplant, die neue Finanzierung ab dem Jahr 2012 umzusetzen und erstmals auf die Steuerperiode 1. Januar bis 31. Dezember 2012 anzuwenden. Zur Sicherstellung eines reibungslosen Systemwechsels vom System Kurtaxe / Tourismusförderungsabgabe zum neuen System sind Übergangsbestimmungen notwendig.

Bei diesem Zeitplan würden bis zum 31. Dezember 2011 weiterhin KTX und TFA durch die Gemeinden und Tourismusorganisationen nach dem bisherigen System erhoben. Die bisherigen kommunalen Tourismusgesetze würden per 31. Dezember 2011 aufgehoben.

Allfällige finanzielle Beiträge der Gemeinden zugunsten einzelner Tourismusorganisationen sind von der Einführung der KTA grundsätzlich nicht tangiert, ausser sie sind in den kommunalen Gesetzen über die Tourismusförderungsabgaben geregelt. Den Gemeinden steht es frei, auch nach der Einführung der KTA die Tourismusorganisationen mit zusätzlichen Mitteln zu unterstützen. Sofern die gesetzliche Grundlage für den Gemeindebeitrag das (bei Einführung der KTA aufgehobene) kommunale Tourismusgesetz ist, müsste die Gemeinde für ihre Beiträge eine neue gesetzliche Grundlage schaffen.

Alternativ könnte die Gemeinde ihre Förderbeiträge auch durch einen Gemeindezuschlag auf der KTA ersetzen. Anstatt vom Steuerzahler würde die Zusatzfinanzierung so von den Nutzniessenden des Tourismus übernommen.

5.5 Weitere Aspekte zur Kantonalen Tourismusabgabe

5.5.1 Degression und „flat rate“

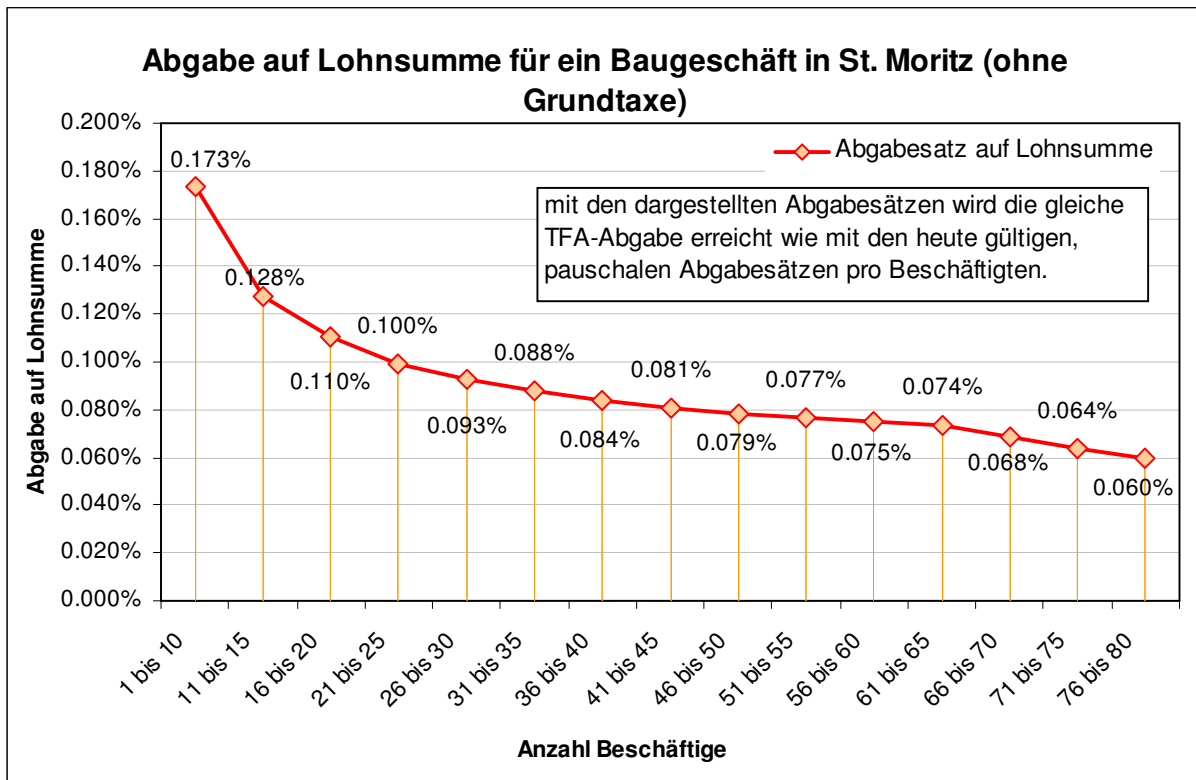
Seitens einzelner Branchen und Wirtschaftsverbände wurde im Hinblick auf die geplante Tourismusreform die Frage aufgeworfen, ob der Tarif einer künftigen KTA mit einer Obergrenze ausgestaltet werden könnte.

Zur Beurteilung dieser Frage kann ein Vergleich mit den gegenwärtig gültigen Tarifen des Tourismusgesetzes der Gemeinde St. Moritz angestellt werden. Unter Vernachlässigung der Grundtaxe gilt folgende betragsmässige Ausgestaltung der Abgabe nach Betriebsgrösse:

1-10 Beschäftigte	(pro Person)	Fr.	110.--
11-15 Beschäftigte	(pauschal)	Fr.	1'216.--
16-20 Beschäftigte	(pauschal)	Fr.	1'398.--
21-25 Beschäftigte	(pauschal)	Fr.	1'580.--
26-30 Beschäftigte	(pauschal)	Fr.	1'763.--
31-35 Beschäftigte	(pauschal)	Fr.	1'945.--
36-40 Beschäftigte	(pauschal)	Fr.	2'127.--
41-45 Beschäftigte	(pauschal)	Fr.	2'310.--
46-50 Beschäftigte	(pauschal)	Fr.	2'492.--
51-55 Beschäftigte	(pauschal)	Fr.	2'675.--
56-60 Beschäftigte	(pauschal)	Fr.	2'857.--
61 und mehr Beschäftigte	(pauschal)	Fr.	3'039.--

Überträgt man den dargestellten Tarif der St. Moritzer Tourismusförderungsabgabe, der auf die Anzahl Mitarbeitende abstellt, analog auf die AHV-Lohnsumme, die bei der KTA-Bemessung massgebend ist, ergibt sich folgende degressive Tarifkurve (Annahme: Durchschnittslohn im Baugewerbe gemäss BFS 2006: Fr. 5'290.--).

Abb. 14: Abgabe auf die Lohnsumme für ein Baugeschäft in St. Moritz (ohne Grundtaxe)



Quelle: Tourismusgesetz der Gemeinde St. Moritz 2005, Berechnungen AWT 2009

Lesehilfe: Ein Baugeschäft mit 10 Beschäftigten müsste 0.173% von der AHV-Lohnsumme entrichten, um die gleiche TFA-Pauschale wie heute von Fr. 1'100.-- zu erreichen. Ein Baugeschäft mit 50 Beschäftigten hingegen müsste lediglich 0.079% der AHV-Lohnsumme bezahlen, um auf die heutige TFA-Pauschale von Fr. 2'492.-- zu gelangen.

Aus diesem Tarifverlauf wird ersichtlich, dass ein nach dem St. Moritzer Modell gestalteter KTA-Tarif degressiv verläuft. Degressiv ist ein Tarif dann, wenn mit zunehmender Bemessungsgrundlage (z.B. Einkommen oder hier bei Tourismusabgaben ein fixer Frankenbetrag pro Anzahl Mitarbeitende resp. die AHV-Lohnsumme) die durchschnittliche Steuerbelastung (Durchschnittssteuersatz) abnimmt.

Es stellt sich die Frage, ob der Tarif für eine kantonale Tourismusabgabe aus rechtlicher Sicht degressiv sein darf. Dies ist aus verschiedenen Gründen zu verneinen.

Für die Bemessung der kantonalen Tourismusabgabe sind zwei Gesichtspunkte massgebend. Primär ist die KTA nach Massgabe des Nutzen-/Vorteilsprinzips zu bemessen ("je höher der Vorteil aus dem Tourismus, desto höher die KTA"). Sekundär trägt die Bemessung aber auch der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Pflichtigen Rechnung. Die AHV-Lohnsumme resp. das AHV-pflichtige Einkommen ist – zumindest indirekt – ein Gradmesser für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Gleiches gilt für die Abstufung der KTA nach Komfort-

klassen im Beherbergungsbereich (Hotels). Das Bundesgericht hat im Bereich der nach dem Leistungsfähigkeitskriterium bemessenen Einkommenssteuern degressive Tarife als verfassungswidrig erklärt (BGE 133 I 206, "Obwaldner"-Entscheidung). Es ist davon auszugehen, dass auch ein degressiver KTA-Tarif im Anfechtungsfalle verfassungswidrig wäre, da – wie oben erwähnt – die Leistungsfähigkeitskomponente auch bei der KTA eine Rolle spielt. Aber auch mit Bezug auf das Nutzen-/Vorteilsprinzip ist ein degressiver Tarif nicht sachgerecht. Es besteht hier kein qualitativer Unterschied zum Leistungsfähigkeitsgrundsatz, so dass auch kein anderer Tarifverlauf gerechtfertigt wäre.

Aus diesen Gründen ist somit der KTA-Tarif nicht degressiv, sondern, wie geplant, proportional auszugestalten, was gemäss herrschender Lehre zulässig ist²⁷.

Dass ein degressiver Tarifverlauf nicht verfassungsmässig sein kann, zeigt sich auch, wenn man anstelle der Durchschnitts- die Grenzsteuersätze betrachtet. Hier zeigt sich, dass das St. Moritzer Modell eine relativ tiefe Obergrenze für die TFA festhält. Diese liegt bei Fr. 3'039.-- und gilt ab 61 Mitarbeitenden. Ein Betrieb mit 61 Mitarbeitenden zahlt somit in absoluten Zahlen den gleichen TFA-Betrag wie ein Betrieb mit 100, 150 oder 200 Mitarbeitenden, was verfassungsrechtlich problematisch ist. Zwar lassen verschiedene Steuergesetze eine bestimmte Art von Obergrenze zu (z.B. Art. 64 Abs. 2 StG). Bloss handelt es sich dabei nicht um Obergrenzen in absoluten Zahlen, sondern um prozentmässige Obergrenzen²⁸. Eine höhere Bemessungsgrundlage hat bei derartigen prozentmässigen Obergrenzen immer noch eine höhere Steuer zur Folge, was beim St. Moritzer Modell indes nicht der Fall ist. Diese bewirkt eine Beschränkung in absoluten Zahlen.

Beim KTA-Tarif gemäss Anhang I verläuft der Grenzsteuersatz demgegenüber ebenfalls proportional, d.h. er entspricht dem Durchschnittssteuersatz von 0.33% im Falle eines Baugeschäftes in St. Moritz (Abgabeklasse III gemäss Anhang I).

5.5.2 Mehrwertsteuer

Die KTA wird vom Kanton direkt bei den Abgabepflichtigen erhoben. Die KTA-Erträge fließen den mehrheitlich mehrwertsteuerpflichtigen DMO und ReTO zu. Die erhobenen Gemeindezuschläge werden an die Gemeinden ausbezahlt. Ein Teil der KTA-Erträge aus Vorleisterregionen wird einem Tourismusfonds zugewiesen, aus welchem Tourismusprojekte von überregionalem Interesse finanziert werden. Mehrwertsteuerlich handelt es sich gemäss Art. 23 Abs. 1 des Mehrwertsteuergesetzes (MWSTG) um eine hoheitliche Leistung, die nicht steuerpflichtig ist. Ob diese Abgabe über den Kanton eingezogen wird oder – wie heute – direkt über die entsprechenden Tourismusorganisationen oder Gemeinden, ist mehrwertsteuerrechtlich nicht von Belang.

²⁷ U. R. Behnisch/A. Opel, Degressiver Steuertarif ist verfassungswidrig, in: Jusletter 15. Oktober 2007, Rz 23, 25 und 41.

²⁸ Vgl. zum Ganzen F. Richner, Steuertarifliche Besonderheiten für natürliche Personen in der Schweiz, ASA 77, S. 201, 209ff.

Somit kann festgehalten werden, dass sowohl das Inkasso der KTA (bei den Abgabepflichtigen durch den Kanton) als auch der Mittelrückfluss (Auszahlung an die Tourismusorganisationen und/oder Gemeinden) ohne Auswirkungen hinsichtlich Mehrwertsteuer ist.

Gemäss Art. 15.3 der Branchenbroschüre Nr. 12 (Reisebüros sowie Kur- und Verkehrsvereine)²⁹ kann heute ein Kur- und Verkehrsverein resp. eine Tourismusorganisation für diese Umsätze auch nicht optieren (freiwillige Unterstellung unter die MWST). Hingegen muss gemäss Art. 11.1 dieser Branchenbroschüre eine entsprechende Vorsteuerabzugskürzung vorgenommen werden. Die neuen KTA-Erträge (anstelle von Einnahmen aus Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben) haben bei den Tourismusorganisationen hinsichtlich Mehrwertsteuerpflicht keine Auswirkung.

Beim mehrwertsteuerpflichtigen Beherbergenden (z.B. Hotellerie oder gewerbsmässige Wohnungsvermieter bzw. -vermieterin) sind die Kurtaxen von der Mehrwertsteuer befreit, wenn sie auf der Rechnung separat ausgewiesen werden (Kurtaxe: 0% MWST). Mit der Einführung der KTA entfällt nun die vom Gast explizit geschuldete Kur- bzw. Gästetaxe, die der Beherbergende bisher zusätzlich zu seinem Entgelt vom Gast (ohne Mehrwertsteuer) einzog. Dies hat zur Folge, dass der Beherbergende auf seinem Gesamtumsatz die Mehrwertsteuer (teilweise in Form des Sondersatzes für die Hotellerie) zu entrichten hat. Daraus entsteht basierend auf einem geschätzten Kurtax-Volumen bei mehrwertsteuerpflichtig Beherbergenden eine Mehrbelastung von insgesamt rund Fr. 1.5 Mio. pro Jahr. Es bleibt zu beachten, dass schon heute bei Pauschalangeboten und damit einer nicht separat ausgewiesenen Kurtaxe der volle Mehrwertsteuersatz zur Anwendung kommt.

Inwiefern ein revidiertes MWSTG (Einführung eines Einheitssatzes mit Aufhebung von Ausnahmen) auf die KTA Auswirkungen haben wird, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

5.5.3 Submissionswesen und ausserkantonale Unternehmen

Im Zusammenhang mit der Einführung einer KTA stellt sich die Frage, ob über das kantonale Submissionsrecht ausserkantonale Bewerber zur Bezahlung der KTA verpflichtet werden können.

Das Submissionsgesetz regelt gemäss seinem Zweckartikel den Vollzug des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens sowie der internationalen und interkantonalen Vereinbarungen über das öffentliche Beschaffungswesen. Ziel des Submissionsrechts ist es deshalb in erster Linie, den wirksamen Wettbewerb unter den Anbietern zu fördern, die Gleichbehandlung aller Anbieter sowie eine unparteiische Vergabe zu gewährleisten, den wirtschaftlichen Einsatz öffentlicher Mittel zu stärken sowie die Transparenz und den Rechtsschutz bei Vergabeverfahren sicherzustellen.

²⁹ Quelle: www.estv.admin.ch/d/mwst/dokumentation/publikationen/index.htm

Es kann aber angesichts dieser Zweckbestimmung gerade nicht Aufgabe des öffentlichen Beschaffungsrechts sein – und liesse sich kaum mit den einschlägigen Bestimmungen des Binnenmarktgesetzes sowie dem in der Bundesverfassung verankerten interkantonalen Doppelbesteuerungsverbot vereinbaren –, in der kantonalen Submissionsgesetzgebung Bestimmungen hinsichtlich einer zusätzlichen Steuer für ausserkantonale Anbieter aufzunehmen. Eine solche Möglichkeit liesse sich auch nicht aus dem obgenannten Gleichbehandlungsgebot ableiten, welches vielmehr einen diskriminierungsfreien Marktzugang sowie eine Gleichbehandlung der Offerenten innerhalb des jeweiligen Vergabeverfahrens (Erhalt sämtlicher Unterlagen, gleiche Anwendung der Bewertungskriterien, Einhaltung der Arbeitsbestimmungen bzw. -bedingungen, keine ausstehenden Steuern oder Sozialabgaben etc.) vor Augen hat. Im Weiteren wäre es aufgrund der obgenannten Zielsetzungen gar nicht im Interesse des öffentlichen Beschaffungswesens, auf eine gleiche steuerliche Belastung sämtlicher Marktteilnehmer hinwirken zu wollen (z.B. gleicher Mehrwertsteuersatz für Marktteilnehmer, gleicher kommunaler Steuerfuss, gleiche Gesamtbesteuerung unabhängig der Unternehmungsform etc.). Im Vordergrund steht bei einer öffentlichen Beschaffung in erster Linie, über ein klar normiertes Vergabeverfahren und in Beachtung zwingender Ausschlussstatbestände dem wirtschaftlich günstigsten Angebot letztlich den Zuschlag erteilen zu können.

Gemäss Art. 22 lit. f des geltenden Submissionsgesetzes (SubG, BR 803.300) müssen Angebote im Kanton Graubünden u.a. ausgeschlossen werden, wenn ein Offerent die Steuern oder Sozialabgaben nicht bezahlt hat. Mittels einer Selbstdeklaration wird in Graubünden sichergestellt, dass sämtliche zur Zahlung fälligen Steuern sowie Sozialabgaben im Zeitpunkt der Offertabgabe bezahlt sind. Bei wahrheitswidrigen Angaben des Anbieters in der Selbstdeklaration kann ein Auftraggeber gemäss Art. 32 Abs. 1 SubG einschreiten durch einschneidende Sanktionen wie Entzug des erteilten Auftrages und vorzeitige Vertragsauflösung, Auferlegung einer in den Ausschreibungsunterlagen oder vertraglich vorgesehenen Konventionalstrafe von bis zu 10% der bereinigten Angebotssumme sowie Ausschluss für eine Dauer von maximal fünf Jahren bei künftigen Beschaffungen. Zudem bleiben gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung weitere rechtliche Schritte gegen den fehlbaren Anbieter dem Auftraggeber vorbehalten.

Welche einzelnen Steuern oder Sozialabgaben namentlich unter diese Bestimmung fallen, wird in der Submissionsgesetzgebung nicht weiter spezifiziert. Massgebend ist alleine, dass eine gesetzliche Verpflichtung des jeweiligen Anbieters zur Bezahlung einer Abgabe besteht. Es wäre im Übrigen auch gesetzgeberisch geradezu systemwidrig, in einem Erlass, welcher der Regelung des öffentlichen Beschaffungsrechts dient, spezialgesetzliche Bestimmungen über den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand sowie die Bemessungsgrundlage der KTA aufnehmen zu wollen.

Der Vollständigkeit halber ist ferner festzuhalten, dass es gemäss geltendem Recht und ständiger Rechtsprechung nicht zulässig wäre, aus steuerrechtlichen Überlegungen einen einheimischen Anbieter über die Zuschlagskriterien bevorzugt zu behandeln. Mangels einer formellgesetzlichen Grundlage wäre es ebenso nicht möglich, im Rahmen einer öffentlichen

Beschaffung einen ausserkantonalen Wettbewerbsteilnehmer zur Bezahlung der KTA anzuhalten.

Abschliessend kann darauf hingewiesen werden, dass gemäss Statistikbericht des Jahres 2008³⁰ bei Verfahren gemäss Submissionsgesetz im Baugewerbe über 90% der Aufträge bzw. des Auftragsvolumens an Bündner Anbieter vergeben werden konnten. Wenn einzelne Branchen mit der Einführung einer verhältnismässig geringen Abgabe, welche im Übrigen vornehmlich in die Bündner Wirtschaft zurückfliessen wird, einen spürbaren Wettbewerbsnachteil gegenüber den ausserkantonalen Anbieter zu erkennen glauben, so würde die heutige Marktsituation verkannt. Weiter kann angeführt werden, dass im Kanton Graubünden die gesamte steuerliche Belastung für die Gewerbetreibenden zumutbar bleibt und der Kanton Graubünden einen interkantonalen Vergleich trotz seiner grossen Fläche und der geringen Bevölkerungsdichte nicht zu scheuen braucht.

5.5.4 Abgrenzung zur Zweitwohnungsthematik

Der Grosse Rat hat im Oktober 2007 der Regierung den Auftrag erteilt, das Engagement bei der Lösung von Fragestellungen im Zusammenhang mit Zweitwohnungen zu erhöhen und eine Ergänzung des kantonalen Richtplans (KRIP) in die Wege zu leiten. Der kantonale Richtplan „Zweitwohnungen und touristische Beherbergung“ verfolgt drei Ziele: Stärkung der Kernwirtschaft Tourismus, Lenkung der Zweitwohnungsentwicklung und bessere Nutzung des Zweitwohnungsbestands sowie Vergrösserung des Angebots an preisgünstigen Erstwohnungen. Die Kernelemente des KRIP sind das Festlegen der Tourismusräume mit Handlungsbedarf durch den Kanton, das Abstimmen der notwendigen Regelungen zum Zweitwohnungsbau basierend auf einer klaren Zielsetzung und Positionierung innerhalb der Destination sowie das Einhalten einer Frist für das Tätigwerden durch die Gemeinden. Für die Umsetzung des KRIP stellt der Kanton den Gemeinden einen Werkzeugkasten mit Instrumenten und Musterregelungen zur Verfügung, der die Umsetzung erleichtern soll. Die Thematik Zweitwohnungen soll primär auf kommunaler und regionaler Ebene angegangen werden.

In diesem Zusammenhang wurde mehrmals die KTA als Lenkungsinstrument thematisiert. Die Regierung hat sich klar dagegen ausgesprochen, auf kantonaler Ebene mittels KTA im Bereich Ferienwohnungen/-häuser einen Lenkungszweck zu verfolgen.

Wie in Kapitel 4.1.1 ausgeführt, lehnt sich bei der KTA die Belastung der Zweitwohnungseigentümer bzw. -eigentümerinnen an das Modell der obligatorischen Kurtaxpauschale an. Das Thema "Lenkungsabgabe und/oder Steuer im Zweitwohnungsbereich" ist getrennt vom vorliegenden KTA-Gesetz anzugehen und hat auf Regelungen auf Gemeindeebene zu basieren.

³⁰ Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement Graubünden, Submissionsstatistik 2008, einsehbar unter www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/bvfd/ds/dienstleistungen/submission/statistiken/Seiten/default.aspx

6 Wirkungsprüfung

Im Zusammenhang mit der Einführung einer KTA wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass eine KTA zwingend auf ihre Wirksamkeit im Hinblick auf die Zielerreichung überprüft und je nach Ausgang der geforderten Evaluation auch angepasst werden muss. Die Tatsache, dass es sich bei der KTA aber um den Ersatz der bisherigen Kurtaxen und kommunalen Tourismusförderungsabgaben handelt, welche als eigentliche Instrumente der Grundfinanzierung des Tourismus bezeichnet werden können, muss in der weiteren Diskussion um Wirkungsprüfung und Befristung berücksichtigt werden.

6.1 Grundfinanzierung des Tourismus

Die ersten Kurtaxen wurden vor über hundert Jahren eingeführt und stellten schon zu diesem Zeitpunkt sicher, dass Aktivitäten vor Ort, welche den Gästen zu Gute kamen, finanziert werden konnten. Seit den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts wurden vielerorts Tourismusförderungsabgaben geschaffen, welche für das Tourismusmarketing eingesetzt werden. Beide Abgaben, die KTX und die TFA, haben sich als Elemente der Grundfinanzierung des Tourismus etabliert. Mit der Einführung der KTA und der damit verbundenen Verschmelzung von KTX und TFA, werden alle direkt oder indirekt vom Tourismus abhängigen Branchen in die Grundfinanzierung des Tourismus einbezogen. Die Tourismuswirtschaft ist auch in Zukunft auf eine gesetzlich geregelte Grundfinanzierung angewiesen, weil sie einerseits Tätigkeiten zu Gunsten des Tourismus im öffentlichen Raum organisiert und andererseits auch weiterhin kleinstrukturiert sein wird.

Die Erträge aus dem Tourismus fallen nicht bei den Tourismusorganisationen an, sondern bei einzelnen Leistungsträgern, im Handel und Gewerbe sowie indirekt praktisch bei allen Unternehmen. Aus dieser Tatsache heraus ist es auch nachvollziehbar, dass die Aufwendungen für touristische Aufgaben gemeinsam getragen werden müssen. Weil jeder einzelne Unternehmer und Leistungsträger nicht in der Lage ist, das touristische Marketing alleine umzusetzen, wird diese Aufgabe sinnvollerweise an eine Tourismusorganisation übertragen.

Die KTA soll jedoch periodisch auf ihre Wirkung hinsichtlich Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismusbranche überprüft werden (vgl. Kap. 6.4). Die vorliegende Konzeption einer zukunftsweisenden Tourismusfinanzierung in Form der KTA sieht nicht vor, dass die KTA nach einigen Jahren gestrichen werden soll oder einzelne Abgabepflichtige von der Abgabepflicht befreit werden sollen, sondern versteht sich als eine zukunftsweisende Grundfinanzierung des Tourismus.

6.2 Evaluation der Tourismusreform inkl. Kantonale Tourismusabgabe

Um sicherzustellen, dass mit der KTA, als Teil der Bündner Tourismusreform, die gesteckten Ziele erreicht werden, ist eine Wirkungsprüfung zwingend. Sieben Jahre nach der Einführung der KTA wird der Kanton eine umfassende Evaluation zu Fragenkomplexen im Bereich der Bündner Tourismusreform, der Tourismusorganisationen und deren Finanzierung durchführen. Die Regierung wird die Ergebnisse der Evaluation und die Erkenntnisse hinsichtlich der Ausgestaltung der KTA dem Grossen Rat vorlegen. Dabei sollen gegebenenfalls auch notwendige System- und Tarifanpassungen im Rahmen einer Teilrevision des Tourismusfinanzierungsgesetzes diskutiert werden. Im Rahmen der Evaluation sollen unter anderem folgende Themen analysiert werden:

Bündner Tourismusreform

- Wurde eine effiziente Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Vermarktungsorganisationen sichergestellt?
- Wurden die Strukturen des Tourismusmarketings grundlegend reformiert, um eine wirkungsvollere Bearbeitung der Märkte zu ermöglichen?
- Wurde die Effizienz der eingesetzten Marketingmittel durch eine verstärkte Bündelung der Kräfte erhöht?

Tourismusorganisationen (DMO, ReTO)

- Welche Aktivitäten führen die Tourismusorganisationen durch (Output)?
- Welche Auswirkungen haben die Aktivitäten der Tourismusorganisationen auf die Entwicklung des Tourismus in Graubünden (Anzahl Logiernächte, Image etc.) (Outcome)?
- Welche Stärken und Schwächen kennzeichnen die verschiedenen Organisationen?

Volkswirtschaftliche Aspekte

- Konnten die Logiernächte, insbesondere im Vergleich zu den Tourismusregionen Wallis, Berner Oberland und Tirol (Ziel ist der Stand von 1990) gesteigert werden?
 - Konnte die Wertschöpfung aus dem Tourismus erhöht werden?
 - Konnte die Ganzjahres-, insbesondere Sommer- und Nebensaisonauslastung im Vergleich zu den Mitbewerbern im Alpenraum verbessern werden?
-

6.3 Zeitliche Befristung der Kantonalen Tourismusabgabe

Im Rahmen der Diskussionen rund um die Einführung einer KTA wurde von den Wirtschaftsverbänden die Forderung gestellt, dass eine KTA nur zeitlich befristet eingeführt werden soll. So hat der Bündner Gewerbeverband in einem Schreiben vom 18. Januar 2008 folgende Position eingenommen, welche von Handelskammer und Arbeitgeberverband Graubünden (Vorstandsbeschluss vom 19. März 2008) mitgetragen wird: „Der Kantonalvorstand des Bündner Gewerbeverbandes ist grundsätzlich gegen die Einführung von neuen Abgaben, spricht sich aber im Sinne der nachfolgenden Ausführungen für die Einführung einer kantonalen Tourismusabgabe aus:

- Das Bündner Gewerbe anerkennt die Bedeutung des Tourismus.
- Das Bündner Gewerbe anerkennt den Handlungsbedarf.
- Das Bündner Gewerbe erklärt sich mit der Tourismuswirtschaft solidarisch und leistet einen Beitrag.
- Das Bündner Gewerbe fordert eine Befristung der KTA. Der Einführung der KTA wird nur unter der Voraussetzung zugestimmt, dass sie – soweit sie das Gewerbe betrifft – zeitlich limitiert wird. Die Tourismuswirtschaft muss sich langfristig, wie andere Branchen auch, selbständig und ohne staatliche Hilfe am Leben erhalten. Die Befristung beträgt fünf Jahre. Bei Nachweis des Zwischenerfolges kann die KTA durch den Grossen Rat um weitere fünf Jahre verlängert werden. Dem Grossen Rat ist periodisch über die getroffenen Massnahmen und deren Auswirkungen Bericht zu erstatten.“

Die Regierung stützt die Forderung der Wirtschaftsverbände, dass eine konsequente Wirkungskontrolle eingeführt werden muss und in gewissen Zeitabständen eine Evaluation der Wirkung der KTA – bezogen auf die Entwicklung der Tourismuswirtschaft und gemäss den Zielsetzungen der Tourismusreform – durchzuführen ist. Diese Evaluation kann Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen inkl. der Abgabesätze sowie Veränderungen hinsichtlich der eingesetzten Mittel aus dem kantonalen Budget zur Folge haben.

Eine zeitliche Befristung der Abgabepflicht, welche nur das Gewerbe (oder Teile davon) betrifft, ist aus grundsätzlichen Überlegungen nicht möglich, da sich die Konzeption der KTA auf den potenziellen Tourismusnutzen aller Branchen abstützt. Zudem ist ein angemessenes Verhältnis hinsichtlich KTA-Belastung zwischen den verschiedenen Abgabepflichtigen (Gewerbe, Beherbergende, Wohnungseigentümer bzw. -eigentümerinnen) zwingend.

Die Haltung der Wirtschaftsverbände, dass es „Aufgabe unserer Generation ist, Versäumtes nachzuholen und dem Tourismus wieder jene Bedeutung zuzumessen, die es ihm nach einer gewissen Zeit mit zusätzlichen Gästen erlaubt, zusätzliche Erträge zu generieren“, zeigt, dass die hohe Bedeutung des Tourismus anerkannt wird. Wenn es der Tourismuswirtschaft gelingt, zusätzliche Erträge zu generieren, werden alle Wirtschaftsteilnehmer und insbesondere das Gewerbe von dieser Entwicklung profitieren.

Die Evaluation der Tourismusreform (vgl. Kap. 6.2) hinsichtlich Erreichung der angestrebten Ziele soll nach sieben Jahren aufzeigen, ob und wie sich wettbewerbsfähige Strukturen und eine konsequente Aufgabenteilung im Bündner Tourismus auswirken. Aus einem positiven Evaluationsergebnis kann – bis spätestens zehn Jahre nach Einführung der KTA – abgeleitet werden, dass sich das neue Finanzierungssystem als touristische Basisfinanzierung bewährt hat und weitergeführt werden kann. Es liegt aber im Interesse aller Beteiligten, dass die KTA unter Berücksichtigung des direkten und indirekten Nutzen der Abgabepflichtigen als ausgewogenes Finanzierungssystem für den Bündner Tourismus langfristig aufrechterhalten werden kann.

6.4 Wirkungsprüfung bei Tourismusorganisationen

Die Tourismusreform trägt der Forderung der Wirtschaftsverbände aber auch Gemeinden und Abgabepflichtigen hinsichtlich einer konsequenten Überprüfung des Mitteleinsatzes der KTA-Erträge Rechnung. Eine systematische Wirkungsprüfung ist vorgesehen. Die periodische Überprüfung der erzielten Wirkungen wird mit der Einführung einer Balanced Scorecard (BSC) bei den DMO und bei GRF sichergestellt. Der Kanton überprüft die Reformziele zusätzlich mit einer eigenen BSC.

Wirkungsprüfung mittels Balanced Scorecard heisst, Wirkung messen und besser werden. Die Vision ist formuliert, die Ziele sind bekannt. Was die Strategie betrifft, sind sich die Tourismusorganisationen und touristischen Leistungsträger grundsätzlich einig. Misst man Strategien von Tourismusregionen nur an ihren finanziellen Wirkungen, kommen die daraus resultierenden Steuerungsinformationen meist zu spät. Eine mögliche Lösung heisst BSC und wurde in den 90er Jahren von Robert Kaplan und David Norton in den USA entwickelt. Sie zeigt auf, wie mit einem „Cockpit“ die Umsetzung von Strategien durch das Management in der Praxis realisiert und messbar gemacht werden kann. Die BSC ist nicht der Input für eine Strategie, sondern deren umsetzungstauglicher Output. Weder sagt sie aus, welches die richtigen strategischen Ziele sind, noch beschreibt sie den Strategieprozess: die BSC ist ein Umsetzungsinstrument. Dazu werden finanzielle Messzahlen mit zusätzlichen Messkriterien kombiniert, oder anders gesagt, harte Faktoren werden mit qualitativen Kriterien (weichen Faktoren) verbunden und in ein „ausgewogenes Kennzahlensystem“ übersetzt.

Die BSC ist eine ganzheitlich orientierte, ziel- und kennzahlenbasierte Managementmethode. Der Vorzug liegt in ihrer Einfachheit und in der kompakten Darstellung komplexer Sachverhalte. Sie liefert für alle touristischen Leistungsträger eine kompakte Zusammenfassung des Geschehens innerhalb einer Tourismusregion. Das Konzept der BSC ist weder grundsätzlich neu noch hinsichtlich seiner Ansätze einmalig. Mit der BSC lassen sich „strategische Zielsetzungen“ abbilden und laufend „messbar“ überwachen.

Die BSC dient somit der einheitlich abgestimmten, konsistenten Ausrichtung unterschiedlicher Zielrichtungen innerhalb einer Tourismusregion, sowohl auf strategischer wie auch auf operativer Ebene. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die BSC eine direkte

Rückkopplung zwischen Massnahmen, Ergebnissen und der Strategie ist. Im Idealfall entsteht daraus ein Lernprozess für die gesamte Tourismusregion mit folgenden Auswirkungen:

- Neues Führungsinstrument zur Steigerung von Effizienz und Effektivität (Führen)
- Neues Umsetzungsinstrument für Strategien und Projekte (Koordinieren)
- Neues Messinstrument für den Ursache-Wirkungszusammenhang (Lernen)
- Neues Kontrollinstrument über den Einsatz gewährter Mittel (Kontrollieren)
- Neues Monitoringinstrument für mehr Transparenz (Vertrauen fördern)

Damit sollen innovative, marktfähige Produkte geschaffen, das Tourismusmarketing professionalisiert und die Entwicklung der Tourismusregion zukunftsgerichtet weitergeführt werden.

7 Rechtliche Abstützung der Kantonalen Tourismusabgabe

7.1 Rechtsnatur der Kantonalen Tourismusabgabe

Öffentliche Abgaben werden gemäss traditioneller Auffassung je nach ihrer konkreten Ausgestaltung in Steuern und Kausalabgaben eingeteilt.

Bei der KTA handelt es sich um eine Steuer in der Unterform der Kostenanlastungssteuer. Das Bundesgericht umschreibt Kostenanlastungssteuern in seiner Judikatur dabei regelmässig wie folgt: Kostenanlastungssteuern sind Abgaben, die einer Gruppe von Personen darum auferlegt werden, weil diese Personen zu bestimmten Aufwendungen des Gemeinwesens eine nähere Beziehung aufweisen als die Gesamtheit der Steuerpflichtigen. Kostenanlastungssteuern haben eine gewisse Verwandtschaft zur Vorzugslast. Von der Vorzugslast unterscheiden sie sich aber dadurch, dass kein individueller, dem einzelnen Pflichtigen zurechenbarer Sondervorteil vorliegen muss, der die Erhebung der Abgabe rechtfertigt. Es genügt, dass die betreffenden Aufwendungen des Gemeinwesens dem abgabepflichtigen Personenkreis eher zuzurechnen sind als der Allgemeinheit, sei es, dass diese Gruppe von den Leistungen generell stärker profitiert als andere, sei es, dass die Gruppe als hauptsächlicher Verursacher dieser Aufwendungen angesehen werden kann. Die Abgabe zählt zu den Steuern, weil sie voraussetzungslos erhoben wird, also unabhängig vom Vorliegen eines konkreten Nutzens oder eines konkreten Verursacheranteils (vgl. etwa BGE 124 I 289, 291).

Als Kostenanlastungssteuer gelten z.B. Kurtaxen, Tourismusförderungsabgaben sowie die vom Kreis Oberengadin erhobene Verkehrstaxe (vgl. PVG 2000 Nr. 39).

Die Klassifizierung als Kostenanlastungssteuer hat verschiedene Auswirkungen auf die Ausgestaltung einer KTA. Darauf wird jeweils im entsprechenden Sachzusammenhang noch eingetreten.

7.2 Verfassungsmässige Grundlagen und Besteuerungsgrundsätze

Eine neu eingeführte KTA muss ebenso wie ihre Vorgängermodelle "Kurtaxe" und "Tourismusförderungsabgabe" die von der Bundes- und Kantonsverfassung vorgegebenen verfassungsrechtlichen Grundsätze beachten.

Bei diesen Grundsätzen handelt es sich in erster Linie um das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV) resp. Willkürverbot (Art. 9 BV), das Legalitätsprinzip im Abgaberecht (Art. 127 Abs. 2 BV; Art. 31 Abs. 2 Ziff. 2 KV), das interkantonale (Art. 127 Abs. 3 BV) resp. interkommunale Doppelbesteuerungsverbot (Art. 95 Abs. 3 KV), die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27/94 BV) sowie das Gleichartigkeitsverbot betreffend Mehrwertsteuer (134 BV). Auf diese Grundsätze wird

im Folgenden, soweit für die Erhebung einer kantonalen Tourismusabgabe relevant, kurz eingegangen. Die in den jeweiligen Verfassungen genannten spezifischen Steuerrechtsgrundsätze (Art. 127 Abs. 2 BV; Art. 95 Abs. 1 und 2 KV) sind primär auf allgemeine Hauptsteuern (Einkommens-/Gewinnsteuern etc.) zugeschnitten und gehen im hier interessierenden Bereich einer Sonder- resp. Kostenanlastungssteuer nicht über den Gehalt des Rechtsgleichheitssatzes resp. Willkürverbotes hinaus, weshalb sie in der Folge nicht separat thematisiert werden. Ebenfalls nicht behandelt wird die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), da eine kantonale Tourismusabgabe offensichtlich nicht konfiskatorischen Charakter hat, was aber Voraussetzung für eine Verletzung der Eigentumsgarantie wäre.

7.2.1 KTA und Rechtsgleichheit resp. Willkürverbot

Allgemeines

Ein Erlass, und damit auch ein Steuergesetz, verstösst gemäss der höchstrichterlichen Judikatur gegen das Willkürverbot, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist; er verletzt das Rechtsgleichheitsgebot, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden tatsächlichen Verhältnissen nicht ersichtlich ist oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird.

Gerade im Abgaberecht kommt dem Gesetzgeber aber regelmässig ein weiterer Gestaltungsspielraum zu, den die Gerichte in aller Regel nicht durch eigene Gestaltungsvorstellungen schmälern.

Im hier interessierenden Bereich der Normierung einer KTA hat der Gleichheitssatz resp. das Willkürverbot insbesondere folgende Tragweite:

- Gleichheitssatz und Willkürverbot sind bei der Umschreibung der Abgabepflichtigen zu beachten, als deren Kreis sachlich richtig auf den vom Gesetz angestrebten Zweck ausgerichtet sein muss. Eine KTA z.B. hätte tatsächlich und möglichst lückenlos alle tourismusnahen Unternehmungen zu belasten, ansonsten sie den Gleichheitssatz verletzen könnte. Auf das Steuerrecht angewendet verbietet dieser bekanntlich, einzelne Personen oder Personengruppen trotz im Wesentlichen gleicher tatsächlicher Voraussetzungen von der Besteuerung auszunehmen.

Entsprechend hat denn das Bundesgericht in einem neueren Entscheid betreffend Tourismusförderungsabgabe der Berner Oberländer Gemeinde Adelboden festgehalten, es würde dem Rechtsgleichheitsgebot besser entsprechen, auch die nicht gewerbsmässig Beherbergenden ("Parahotellerie") der Tourismusförderungsabgabe zu unterwerfen und nicht nur die gewerbsmässigen (Hotels usw.).

Es würde den Gleichheitssatz ebenfalls verletzen, wenn man ganze Gemeinden oder Regionen des Kantons vom Anwendungsbereich der KTA ausnehmen würde (z.B. Bündner Rheintal). Sofern bestimmte Abgabepflichtige in bestimmten Gemeinden oder Regionen keinen messbaren direkten oder indirekten Tourismusnutzen erzielen, so sind diese

Abgabepflichtigen allenfalls *individuell* von der KTA zu befreien. Eine *pauschale flächendeckende* Ausnahmebestimmung für ganze Gemeinden/Regionen wäre demgegenüber verfassungswidrig. Dies gilt umso mehr, als bei der KTA keine allgemeine Einkommens-/Ertragssteuer vorliegt, die für den allgemeinen Staatshaushalt bestimmt ist. Bei allgemeinen Einkommens-/Ertragssteuern gibt es bekanntlich bestimmte Gebiete, die beispielsweise im Rahmen von Wirtschaftsförderungsmassnahmen auch steuerlich einem Ausnahme- oder Sonderregime unterliegen können (vgl. etwa die Liste in der Verordnung über die Festlegung der Anwendungsgebiete für Steuererleichterungen, SR 901.022.1). Aber auch in diesen Wirtschaftsförderungsbereichen werden nicht einfach pauschal sämtliche Einkommens-/Ertragssteuerpflichtigen befreit, sondern bloss gewisse förderungswürdige Unternehmen. Ferner lässt sich die KTA als Kostenanlastungssteuer a priori nicht mit Einkommens-/Ertragssteuern vergleichen. Die KTA ist anders als allgemeine Einkommens-/Ertragssteuern zweckgebunden und verfolgt gezielt einen Förderungszweck (Tourismusförderung). Die KTA als Kostenanlastungssteuer und Förderungsinstrument hat dadurch einen völlig anderen Charakter als eine allgemeine Einkommens-/Ertragssteuer. Auf die KTA als "Förderungsabgabe" mit dem bei der Einkommens-/Ertragssteuerbefreiung verwendeten Argument der Wirtschaftsförderung zu verzichten, wäre geradezu widersinnig.

- Bei der Abgabebemessung steht bei der kantonalen Tourismusabgabe nicht wie bei allgemeinen Hauptsteuern (Einkommens-/Gewinnsteuern) das Leistungsfähigkeitsprinzip im Vordergrund. Vielmehr sollen die Tourismusabgaben primär in Anwendung des Vorteils-/oder Nutzenprinzips³¹ (oft auch etwa Verursacherprinzip genannt) nach einem "verursachergerechten Schlüssel" bemessen werden. Das heisst, dass die KTA nach Massgabe des gruppenmässigen Vorteils, welchen die Abgabepflichtigen aus den KTA-finanzierten Massnahmen und Investitionen ziehen, bemessen werden soll. Damit ist weniger die absolute Höhe der Abgabe von Bedeutung, als vielmehr die relativ richtige Lastenverteilung unter den verschiedenen Gruppen von Abgabepflichtigen (z.B. Hotels, Campingplätze, Jugendherbergen und Gruppenunterkünfte). Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist freilich auch nicht ganz vernachlässigbar und wird indirekt denn auch bei einzelnen Abgabepflichtigen berücksichtigt, da z.B. tourismusnahe Unternehmen und Beherbergungsunternehmen eine nach Höhe der totalen AHV-Lohnsumme abgestufte KTA entrichten.

Rechtsgleichheit und Praktikabilitätsgrundsatz

Der Gleichheitssatz resp. das Willkürverbot stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Praktikabilitätsgebot. Letzteres wirkt sich als steuertechnischer Grundsatz bei der Rechtsetzung primär als sachgerechter Grund für fehlende gesetzliche Differenzierungen aus und kann damit der Rüge eines Gleichheitssatzverstosses entgegengehalten werden. Der Gesetzgeber soll zwar differenzieren, muss aber auch nicht jede Differenzierungsmög-

³¹ So auch die Terminologie des kantonalen Verwaltungsgerichts in PVG 2000 Nr. 39 (Kurtaxe) resp. im Entscheid vom 27. Mai 2002, A 01 102 (Tourismusförderungsabgabe).

lichkeit ausschöpfen. Er kann bis zu einem gewissen Grade schematische, auf Durchschnittsverhältnissen abstellende Normen schaffen, die leicht zu handhaben sind.

Der Praktikabilitätsgrundsatz bedeutet namentlich, dass bei der Abgabebemessung ein gewisser Schematismus angewendet werden darf. Dies ist bei einer kantonalen Tourismusabgabe nicht anders als z.B. im Gebühren- und Beitragsrecht. Eine schematische Lösung (z.B. die Abgabebemessung nach Zimmern statt Logiernächten) sollte aber wenigstens im Durchschnittsfall der Wirklichkeit entsprechen. Falls überhaupt keine Durchschnittsbetrachtung mehr möglich ist, ein Steuergesetz nur noch am Nebenaspekt der Praktikabilität orientiert ist, wird der schematische Massstab zum bloss fiktiven (z.B. bei einer Abgabebemessung pro Hotel statt pro Zimmer oder Bett) und damit unzulässig. Darauf wird bei der Kommentierung der einzelnen Artikel zur Abgabebemessung, namentlich der Pauschalierung, noch im konkreten Einzelfall eingetreten.

Ferner rechtfertigt es der Praktikabilitätsaspekt z.B. bei der Kurtaxe den Tagesaufenthalter im Gegensatz zum übernachtenden Gast nicht der Kurtaxenpflicht zu unterwerfen. In Analogie dazu rechtfertigen es Praktikabilitätsaspekte auch, bei der kantonalen Tourismusabgabe nur noch Eigentümer bzw. Eigentümerinnen, Nutzniessende resp. Wohnrechtsberechtigte von Ferienhäusern/-wohnungen mit einer Pauschale zu erfassen und auf eine logiernächteweise abgerechnete Kurtaxe wie bei Hotelgästen zu verzichten.

7.2.2 KTA und Legalitätsprinzip

Die Ausgestaltung von Steuern, namentlich der Kreis der Steuerpflichtigen, der Gegenstand der Steuer und deren Bemessung muss in den Grundzügen im formellen Gesetz selbst, d.h. in einem dem fakultativen Referendum unterstehenden generell-abstrakten Erlass (also nicht bloss in einer Verordnung) geregelt sein. Im formellen Gesetz sollten aber auch die Ausnahmen oder Abgabevergünstigungen geregelt sein. Falls die Ausnahmen an die Exekutive delegiert werden, sollten zumindest die Grundsätze, nach denen Ausnahmen gewährt werden, im formellen Gesetz selbst stehen.

Im hier interessierenden Bereich der Normierung einer kantonalen Tourismusabgabe hat das Legalitätsprinzip insbesondere folgende Tragweite: sogenannte Rahmensteuern sind zulässig. Das heisst konkret, dass in einem formellen Gesetz die Bemessung nicht bis in alle Details geregelt sein muss, sondern dass z.B. auch die Angabe eines Bemessungsrahmens ("Fr. 100.-- bis 300.-- pro Zimmer") oder die Nennung von Maximalbeträgen ("maximal Fr. 350.-- pro Camping-Stellplatz") ausreichend sind, sofern auch die Kriterien für die Ausfüllung des Rahmens im formellen Gesetz genannt werden. Anders gesagt ist es also mit Blick auf das Legalitätsprinzip zulässig, den effektiven Steuersatz, der einzelnen steuerpflichtigen Berufsgruppen zuzuordnen ist, in der Verordnung zu normieren, sofern nur das formelle Gesetz die Höchstsätze und die Kriterien der Satzbestimmung nennt.

7.2.3 KTA und interkantonales/interkommunales Doppelbesteuerungsverbot

Damit gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung das interkantonale Doppelbesteuerungsrecht auf Kurtaxen als Spezialsteuern keine Anwendung findet,

- müssen Kurtaxen auf (formell-) gesetzlicher Grundlage beruhen,
- muss der Kurtaxenertrag ausschliesslich den Zwecken des Kur- und Sportbetriebes dienen, und
- müssen Kurtaxen von geringer Höhe sein.

Die KTA hat im Bereich der Wohnungseigenenutzenden resp. deren Familienangehörigen (Art. 2 lit. d und e TFG) kurtaxenähnlichen Charakter, so dass davon auszugehen ist, dass auch die KTA in diesem Bereich die oben erwähnten Kriterien erfüllen muss. Das erste Kriterium, das sich auch bereits aus dem Legalitätsprinzip ergibt, ist bei der KTA offensichtlich erfüllt, ebenso die zweite Voraussetzung, die sich nach herrschender Literaturlauffassung eher aus dem Gleichheitssatz ergibt.

Aber auch das dritte Kriterium, die "geringe Höhe", wird im Falle einer von Wohnungseigenenutzenden und deren Familienangehörigen erhobenen KTA erfüllt sein. Gemäss der – bereits etwas älteren – bundesgerichtlichen Rechtsprechung darf sich die von einem bestimmten Gast geschuldete Kurtaxe dabei nicht dem Betrag nähern, den das Kurtaxensubjekt während der Dauer seines Ferienaufenthaltes für die ordentlichen Steuern auf seinem Erwerbseinkommen und beweglichen Vermögen zu entrichten hätte. Im Entscheid i.S. Storck (BGE 93 I 17, 28) erachtete die höchstrichterliche Rechtsprechung hierbei ein Verhältnis von 13% zwischen Kurtaxen- und ordentlicher Steuerbelastung im umschriebenen Sinne als zulässig. In der Literatur wird zum Teil ein Verhältnis von bis zu 50% des anteilmässigen ordentlichen Steuerbetrages noch als zulässig erachtet. Das Kriterium sollte somit bei einer KTA, die zudem keine reine Kurtaxe, sondern bloss kurtaxenähnlich ist, keine rechtlichen Probleme aufgeben. Es sei im Weiteren auf die Spezialliteratur verwiesen³².

Bezüglich der tourismusnahen Unternehmen (vom Tourismus direkt oder indirekt profitierende Handels-, Gewerbe-, Industrie- und Dienstleistungsbetriebe gemäss Art. 2 lit. a TFG), den Beherbergungsunternehmen (Art. 2 lit. b TFG) sowie den nicht gewerbsmässig Beherbergenden (Art. 2 lit. c TFG) weist die KTA dagegen eher Züge der in der Vergangenheit erhobenen Tourismusförderungsabgaben auf. Ob auch Tourismusförderungsabgaben dem interkantonalen Doppelbesteuerungsverbot unterstellt sind, ist von der höchstrichterlichen Rechtsprechung soweit ersichtlich noch nie explizit entschieden worden. In der Literatur wird

³² Vgl. Adriano Marantelli, Grundprobleme des schweizerischen Tourismusabgaberechts, Diss. BE 1991, S. 322f.

die Frage entweder offen gelassen oder eher bejaht (Matteotti/Amonn, S. 24³³). Das kantonale Verwaltungsgericht hatte einmal bei einer Tourismusförderungsabgabe über einen innerkantonalen Doppelbesteuerungskonflikt zu entscheiden und dabei auch auf die Regeln des interkantonalen Doppelbesteuerungsrechts verwiesen (PVG 2003 Nr. 19).

Für die hier zu beurteilende KTA ist davon auszugehen, dass diese die Vorgaben des interkantonalen Doppelbesteuerungsrechts erfüllen muss. Diese Schlussfolgerung drängt sich bereits aus Praktikabilitätsüberlegungen auf, als es verwaltungsökonomisch kaum vertretbar wäre, für eine KTA eigene abgaberechtliche Anknüpfungs- und Abgrenzungskriterien, die von denjenigen bei den Einkommens- und Gewinnsteuern abweichen, zu entwickeln.

Dies ist umso eher vertretbar, als die Anwendung des interkantonalen Doppelbesteuerungsverbot es kaum wesentliche Auswirkungen auf die Abgabenerträge der KTA haben dürfte. Lediglich bei kantonsfremden Baugeschäften kann sich eine gewisse Einschränkung in der Erfassung ergeben, als diese nur bei Vorliegen einer sog. Betriebsstätte im Kanton der KTA unterstellt werden können. Eine derartige kantonale Betriebsstätte, an welche die KTA-Erhebung anknüpfen könnte, liegt bei Bauvorhaben indes oft nicht vor (vgl. Kommentar zu Art. 5 Abs. 1 lit. a im Kap. 8).

7.2.4 KTA und Wirtschaftsfreiheit

Bund und Kantone haben sich nach Massgabe von Art. 27 BV/Art. 94 BV an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu halten. Daraus wird eine Pflicht zur Gleichbehandlung sog. Gewerbebetriebe abgeleitet, die tendenziell etwas strenger ist als das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 BV. Unter "Gewerbebetriebe" versteht das Bundesgericht die direkten Konkurrenten. Das sind die Angehörigen der gleichen Branche, die sich mit gleichen Angeboten an dasselbe Publikum richten, um das gleiche Bedürfnis zu befriedigen.

Nach der Rechtsprechung ergibt sich aus dieser Bestimmung keine Schranke gegenüber allgemeinen Steuern, wohl aber gegenüber prohibitiven bzw. protektionistischen speziellen Gewerbebesteuern.

Als Gewerbebesteuer gilt eine Abgabe, welche eine Gewerbeart oder Betriebsform, mithin die private Erwerbstätigkeit, in besonderer Weise, d.h. abweichend von (oder zusätzlich zu) den allgemeinen Steuern belastet. Dies trifft auf die KTA zu, soweit sie tourismusnahe Unternehmen (Art. 5 lit. a TFG) oder Beherbergungsunternehmen (Art. 5 lit. b TFG) belastet. Derartige Gewerbebesteuern müssen sich durch objektive Gründe rechtfertigen, dürfen nicht protektionistisch, d.h. wirtschaftspolitisch motiviert und auch nicht prohibitiv sein.

Dass sich die KTA durch objektive Gründe, nämlich die Kostenanlastung, rechtfertigt, wurde bereits beim Gleichheitssatz erläutert und bejaht. Die Wirtschaftsfreiheit geht hier nicht weiter als das Rechtsgleichheitsgebot. Die KTA ist ferner nicht protektionistisch, d.h. nicht wirt-

³³ René Matteotti/Toni Amonn, Gutachten betreffend Tourismusabgaben im Kanton Graubünden, Bern 20. Februar 2007.

schaftspolitisch motiviert. Sie beabsichtigt wegen des ihr zugrunde liegenden Zweckgedankens der Kostenanlastung (Kostenanlastungssteuer) nicht die Abschirmung etablierter Gewerbetreibender vor neuer oder auswärtiger Konkurrenz und kann infolgedessen nicht wirtschaftspolitisch motiviert sein.

Was das Verbot *prohibitiver* Gewerbesteuern anbelangt, so ist dieses ebenfalls nicht verletzt. Gewerbesteuern dürfen nicht als Erdrosselungssteuern ausgestaltet sein. Sie dürfen mit anderen Worten die Erzielung eines angemessenen Gewinns nicht verunmöglichen, die Ausübung eines Gewerbes nicht übermässig erschweren oder gar in Frage stellen. Bei der Beurteilung des Prohibitivsteuerverbotes ist hierbei die gesamte fiskalische Belastung – unter Einbeziehung der Überwälzungsvorgänge – also nicht nur diejenige durch Gewerbesteuern zu berücksichtigen. Ferner ist auch nicht bloss auf die finanzielle Situation eines einzelnen Unternehmens, sondern auf diejenige sämtlicher Betriebe einer bestimmten Branche abzustellen. Im Lichte dieser Grundsätze wirkt die KTA nicht prohibitiv.

Zusammenfassend kann man somit festhalten, dass die Belastung von tourismusnahen Unternehmen sowie von Beherbergungsunternehmen mittels einer touristisch motivierten Sondersteuer (hier in der Ausgestaltung einer KTA) die Wirtschaftsfreiheit grundsätzlich nicht verletzt, was denn auch das Bundesgericht in einem die Gemeinde Adelboden betreffenden Fall einer Tourismusförderungsabgabe explizit festgehalten hat (BGE 24.6.2005, 2P.322/2004). Ferner können innerkantonale, tourismusnahe Unternehmen, die der KTA unterstellt sind, nicht geltend machen, sie hätten gegenüber ausserkantonalen Unternehmen einen Wettbewerbsnachteil. Dieses Argument haben sowohl das Bundesgericht (ATF 12.3.2001, 2P.215/2000, S. 4) wie auch das kantonale Verwaltungsgericht (PVG 1997 Nr. 41) bereits bei Tourismusförderungsabgaben jeweils verworfen.

7.2.5 Keine Gleichartigkeit der KTA mit der Mehrwertsteuer

Nach der Bestimmung von Art. 134 BV dürfen die Kantone das, was die Bundesgesetzgebung als Gegenstand der Mehrwertsteuer bezeichnet, nicht mit "gleichartigen" Steuern belasten. Es stellt sich somit die Frage, ob die KTA in Teilbereichen eine der Mehrwertsteuer "gleich geartete" und damit verfassungsrechtlich verpönte Steuer darstellt.

Das Bundesgericht hat sich namentlich in zwei neueren Urteilen zur Frage geäussert, wann eine kantonale Abgabe gleichartig zur Mehrwertsteuer sei. Dabei hat es insbesondere im Urteil zur bernischen Abfallabgabe (BGE 125 I 449, 452 f) folgende Kriterien für die Beurteilung aufgestellt: Damit eine Abgabe Art. 134 BV verletzt, muss es sich um eine (1) Verbrauchssteuer handeln, die zudem (2) keine Sondersteuer, sondern eine allgemeine Steuer ist und (3) denselben Umsatz wie die Mehrwertsteuer belastet.

Ob es sich bei Teilen der KTA (KTA der tourismusnahen Unternehmen resp. Beherbergungsunternehmen) um eine Verbrauchssteuer handelt, kann hier offen gelassen werden. Bei der KTA handelt es sich nämlich um eine touristische Sondersteuer und damit nicht um eine allgemeine Hauptsteuer, so dass das zweite oben genannte Kriterium nicht erfüllt ist. Die KTA belastet im Übrigen aber auch nicht denselben Umsatz wie die Mehrwertsteuer. Objekt der KTA ist der Tourismusnutzen, bei dem es sich offensichtlich nicht um einen Umsatzvorgang im Sinne einer Lieferung gemäss Mehrwertsteuergesetz handelt. Damit ist auch das dritte Kriterium nicht erfüllt, so dass die KTA Art. 134 BV a priori nicht verletzt.

8 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzesvorschlages

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 1 und 2: Dieser Artikel umschreibt den Zweck des Gesetzes und verweist ferner auf die Erhebung der KTA. Betreffend Zweck resp. Hintergrund der Bündner Tourismusreform und der damit verbundenen gesetzlichen Neuregelung der Tourismusfinanzierung sei auf die Ausführungen in den Kapiteln 3 und 4 verwiesen.

Abs. 3: Die Erhebung einer KTA und die Verwendung derer Reinerträge für die Tourismusförderung schliesst natürlich nicht aus, dass der Kanton wie bisher allgemeine Steuermittel oder sonstige Erträge zusätzlich, d.h. in Ergänzung zu den KTA-Reinerträgen, für die Tourismusförderung gemäss Wirtschaftsentwicklungsgesetz (z.B. Beiträge an den Verein Graubünden Ferien, an Veranstaltungen, an touristische Infrastrukturen usw.) einsetzt.

Art. 2 Begriffe

Diese Bestimmung verweist auf die Definitionen in Anhang I. Auf einzelne dieser Definitionen sei im Folgenden kurz hingewiesen:

Anhang I, lit. a bis j: Diese Buchstaben enthalten zur Klarstellung diverse Begriffsumschreibungen, die an verschiedenen Stellen des Gesetzes verwendet werden. Unter anderem sind zahlreiche steuerliche Fachausdrücke betreffend örtliche Anknüpfungen enthalten. Soweit notwendig wird im jeweiligen Sachzusammenhang auf die Bedeutung der Begriffe eingegangen.

Anhang I, lit. e definiert mit Blick auf die Bemessung der von Eigentümern bzw. Eigentümerinnen/Nutznießenden/Wohnrechtsberechtigten von Ferienhäusern/-wohnungen erhobenen KTA den Begriff "Familienangehörige". Die Definition ist in Anlehnung an die Praxis des Bündner Verwaltungsgerichtes ausgestaltet, das im Kurtaxenrecht die sog. "Angehörigenpauschale" grundsätzlich als rechtmässig erklärt hat (PVG 2006 Nr. 19, VGE 25.4.2006, A 05 95; VGE 25.4.2006, A 05 89). Vgl. zum Ganzen den Kommentar zu Art. 5, Art. 10 Abs. 1 lit. d sowie Art. 15 Abs. 3.

Aus Praktikabilitätsgründen rechnen indes nicht die Familienangehörigen die KTA ab, sondern der jeweilige Eigentümer bzw. die Eigentümerin/Nutznießende/Wohnrechtsberechtigte einer Ferienwohnung resp. eines Ferienhauses, und zwar als sog. Steuervertreter(in) seiner/ihrer Familienangehörigen. Wo im Gesetz von Wohnungseigennutzenden die Rede ist, gelten die Familienangehörigen zudem als mit eingeschlossen, sofern der Gesetzeswortlaut nicht explizit anders lautet. Dies wird in Anhang I lit. e explizit festgehalten.

Art. 3 Tourismusorganisationen

Abs. 1: Diese Bestimmung definiert die Aufgabenbereiche der Tourismusorganisationen in Graubünden.

Abs. 2: Hier wird der Grundsatz festgehalten, dass die Gemeinden und jeweiligen Tourismusorganisationen (DMO, ReTO), denen letztlich die KTA-Mittel zur Verfügung stehen, sich in geeigneter juristischer Form über eine geeignete Aufgaben- und Mittelteilung einigen müssen. Anhaltspunkte liefern dabei z.B. Art. 50 resp. 63 des Bündner Gemeindegesetzes.

Abs. 3: Damit Gewähr dafür besteht, dass die aus der KTA generierten Reinerträge durch die zuständigen Tourismusorganisationen (DMO und ReTO) effizient eingesetzt werden, müssen die erwähnten Tourismusorganisationen mit Blick auf bestimmte Richtgrößen und Eckwerte gewissen Mindestanforderungen genügen. Der Artikel zählt einzelne dieser Anforderungen beispielhaft auf.

Abs. 4: Die zuständige kantonale Behörde entscheidet, ob Tourismusorganisationen die gesetzlichen Rahmenbedingungen erfüllen, um in den Genuss von Mitteln aus der KTA zu kommen. Dies ergibt sich bereits aus dem Grundgedanken der Bündner Tourismusreform (vgl. Kap. 3.8 und 3.9). Der Absatz hält in lit. b ferner fest, dass die zuständige kantonale Behörde entscheidet, wenn sich Gemeinden und Tourismusorganisationen mit Bezug auf die in Abs. 2 erwähnte Aufgabenteilung und Zweckverwendung der Tourismusabgabemittel nicht einigen können.

Art. 4 Subsidiäres Recht

Das vorliegende Gesetz kann nicht sämtliche Details regeln, ansonsten es unübersichtlich und unpraktikabel wird. Damit keine Lücken entstehen, wird subsidiär auf die Regeln der kantonalen Steuergesetzgebung (z.B. Einkommens-/Gewinnsteuern) verwiesen.

II. Abgabepflicht

Art. 5 Abgabesubjekte

Um den Gleichheitssatz nicht zu verletzen, muss mit Bezug auf den Zweck einer bestimmten Abgabe der Kreis der Abgabepflichtigen sachlich richtig gewählt und umschrieben werden. Das Gesetz darf mit anderen Worten weder wesentliche Abgabegruppen, die aus dem Tourismus Nutzen ziehen, weglassen, noch Personengruppen, die keinen derartigen Tourismusvorteil erzielen, der Abgabepflicht unterstellen.

Einerseits ist dabei das Ziel des Gesetzes, neben Beherbergungsunternehmen resp. nicht gewerbsmässig Beherbergenden auch sämtliche vom Tourismus direkt oder indirekt profitierenden, kantonalen Handels-, Gewerbe, Industrie- sowie Dienstleistungsbetriebe der Abgabepflicht zu unterwerfen. Damit folgt das Gesetz sinngemäss dem Konzept der in der Vergangenheit auf lokaler Stufe erhobenen Tourismusförderungsabgaben. Richtigerweise nicht

erfasst werden in diesem Rahmen *unselbstständig* erwerbende Personen. Die Nichterfassung dieses Personenkreises wurde vom Bundesgericht als rechtmässig erachtet (BGE 24.6.2005, 2P.322/2004, S. 4f.).

Gemäss Judikatur dürfen namentlich folgende Personengruppen resp. Organisationen einer Tourismusförderungsabgabe und damit auch der KTA unterstellt werden:

- Vermögensverwaltungsgesellschaften (BGE 122 I 61);
- Sportgeschäfte (ATF 25.10.2004, 2P.261/2003);
- die Post, ausserhalb des Monopolbereiches (PVG 2005 Nr. 20);
- eine öffentliche Krankenkasse (VGE 9.1.2004, A 03 111)
- ein Bio-Landwirt (VGE 14.12.2004, A 04 89).

Andererseits soll das Gesetz aber auch gewisse Personengruppen erfassen, die in der Vergangenheit als Gäste der Kurtaxe unterstanden und in dieser Eigenschaft namentlich von der Entwicklung touristischer Infrastrukturen profitierten. Der Gesetzgeber hat sich aber aus verschiedenen Gründen, wie z.B. solchen der Praktikabilität, gegen die Einführung einer *kantonalen* Kurtaxe entschieden (vgl. zu weiteren Nachteilen der Kurtaxe Kap. 4.2.5). Vielmehr soll die KTA juristisch bloss bei Eigentümern bzw. Eigentümerinnen und Nutzniessenden/Wohnrechtsberechtigten von Ferienhäusern/-wohnungen (sog. Wohnungseigennutzenden) erhoben und ähnlich wie in der Vergangenheit als obligatorisch pauschalierte Kurtaxe bemessen werden.

Faktisch dagegen – wenn auch nicht rechtlich – wird auch der Hotelgast weiterhin mit grosser Wahrscheinlichkeit abgabemässig belastet, als nämlich davon auszugehen ist, dass die Beherbergungsunternehmen die bei ihnen erhobene KTA (Art. 5 Abs. 1 lit. b) wirtschaftlich auf ihre Gäste überwälzen werden.

Die sich im Folgenden stellenden Abgrenzungsfragen ("Abgabepflicht ja oder nein") sind nicht nur eine Besonderheit der Tourismusabgabe. Sie stellen sich in etwas anderer Form auch bei anderen Abgabearten. So muss z.B. bei der Mehrwertsteuer ebenfalls unterschieden werden zwischen der Vermietung einer Ferienwohnung (MWST-pflichtig) und der Vermietung einer "ordentlichen", Wohnsitz begründenden Hauptwohnung (von der MWST ausgenommen). Und auch im Gesundheitsbereich muss mitunter zwischen der Leistung eines medizinisch verschriebenen Aufenthaltes in einem Kurhaus resp. Erholungsheim (von der MWST ausgenommen) und der Beherbergung in einem Wellness-Hotel (MWST-pflichtig) unterschieden werden. Eine gewisse Komplexität in der Abgrenzung der Abgabepflicht ist somit nicht eine Besonderheit der Tourismusabgabe sondern oft abgabetechnisch bedingt.

Abs. 1 lit. a: Das Gesetz verwendet in Art. 5 Abs. 1 lit. a den Begriff "tourismusnahe Unternehmen". Dabei handelt es sich gemäss der Definition in Art. 2 in Verbindung mit Anhang I lit. a um

- die aus dem Tourismus direkt oder indirekt Nutzen ziehenden juristischen Personen mit Sitz, tatsächlicher Verwaltung oder Betriebsstätte im Kanton sowie um
- selbstständig erwerbende natürliche Personen mit Wohnsitz, steuerlichem Aufenthalt, Geschäftsbetrieb oder Betriebsstätte im Kanton,

welche keine Beherbergungsleistungen erbringen.

Wie aus dieser Terminologie von Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang I lit a ersichtlich ist, verwendet das Gesetz für die Umschreibung der subjektiven Steuerpflicht die in allgemeinen Steuergesetzen gebräuchliche und bewährte Terminologie (Sitz, tatsächliche Verwaltung, Betriebsstätte usw.), damit möglichst eine lückenlose Erfassung der Abgabesubjekte gewährleistet ist.

Erfasst werden somit Architekturbüros, Arztpraxen, Banken, Baugeschäfte, Coiffeursalons, Garagen, Lebensmittelgeschäfte, Restaurants, Versicherungen usw.

Mit dem im Steuerrecht gebräuchlichen Begriff "tatsächliche Verwaltung" sollen Abgabepflichtige erfasst werden, die ihren rechtlichen Sitz nicht im Kanton Graubünden haben, sondern in einem anderen Kanton oder im Ausland, faktisch aber ihr "Tagesgeschäft" im Kanton Graubünden betreiben (z.B. Zuger Briefkastengesellschaft, die ihr einziges Büro mit Angestellten im Kanton Graubünden unterhält und hier auch tätig ist). Die tatsächliche Verwaltung einer juristischen Person befindet sich somit dort, wo "die Fäden der Geschäftsführung zusammenlaufen" und die wesentlichen Unternehmungsentscheide gefällt werden.

Den Begriff "Betriebsstätte" definiert Art. 7 Abs. 2 des kantonalen Steuergesetzes wie folgt: "Als Betriebsstätte gilt eine feste Geschäftseinrichtung, in der die Geschäftstätigkeit eines Unternehmens oder ein freier Beruf ganz oder teilweise ausgeübt wird." Diese Definition ist auch im Rahmen der KTA anzuwenden.

Als Beispiele von Betriebsstätten können genannt werden: Zweigniederlassungen, Fabrikationsstätten, Werkstätten, Verkaufsstellen, ständige Vertretungen. Für weitere Beispiele kann auf die reichhaltige bundesgerichtliche Praxis zum interkantonalen Doppelbesteuerungsverbot verwiesen werden.

Was Baustellen anbelangt, gelten gemäss bundesgerichtlicher Doppelbesteuerungspraxis nur eigentliche *Grossbaustellen*, die über mehrere Jahre fest verankerte Betriebseinrichtungen aufweisen, als Betriebsstätten (BGE 110 Ia 190). Baustellen mit den üblichen mobilen Anlagen bilden dagegen keine Betriebsstätte.

Ausserkantonale Baugeschäfte, die im Kanton Graubünden ein Ferienhaus bauen und ansonsten keine weiteren steuerlichen Anknüpfungspunkte im Kanton haben (z.B. kein fixes Büro mit zahlreichen Angestellten unterhalten), können somit für diesen Ferienhausbau mangels Vorliegens einer Betriebsstätte nicht zur KTA herangezogen werden. Dies deshalb, weil der Bau eines Ferienhauses gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht als Grossbaustelle und damit auch nicht als steuerbegründende Betriebsstätte gilt.

Abs. 1 lit. b: Der KTA unterworfen sind ebenfalls "Beherbergungsunternehmen", d.h. gemäss der Definition von Art. 2 in Verbindung mit Anhang I lit. b

- juristische Personen mit Sitz, tatsächlicher Verwaltung oder Betriebsstätte im Kanton sowie
- selbstständig erwerbende natürliche Personen mit Wohnsitz, steuerlichem Aufenthalt, Geschäftsbetrieb oder Betriebsstätte im Kanton

welche hauptsächlich Beherbergungsleistungen erbringen.

Dass Hotelbetriebe, gewerbsmässig Ferienwohnungsbetreibende/-vermieter bzw. -vermieterinnen, Jugendherbergen, Gruppenunterkünfte, Campings und dgl. einer den Tourismusnutzen erfassenden kantonalen Tourismusabgabe unterliegen müssen, versteht sich von selbst. Auch hier wird für die abgaberechtliche, d.h. örtliche Anknüpfung wiederum auf die bewährte Steuerterminologie (Sitz, tatsächliche Verwaltung, Betriebsstätte usw.) abgestellt.

Abs. 1 lit. c: Vor dem Gleichheitssatz wäre es nicht sachgerecht, nur gewerbsmässig Beherbergende (Beherbergungsunternehmen) der KTA zu unterstellen. Vielmehr sollen auch Beherbergende ohne kommerzielle Organisation (z.B. Privatzimmer- und Bed & Breakfast-Anbieter), die aber regelmässig und gegen Entgelt an Feriengäste "ausmieten", der KTA unterstellt werden. Diese Personengruppe erzielt ebenfalls einen Nutzen aus den mittels der KTA finanzierten Massnahmen. Das Gesetz verwendet dafür den Begriff "nicht gewerbsmässig Beherbergende". Dass es sachgerecht ist, die fragliche Personengruppe zu erfassen, hat auch das Bundesgericht in einem die Gemeinde Adelboden betreffenden Urteil festgehalten (BGE 24. Juni 2005, 2P.322/2004, S. 7).

Abs. 1 lit. d: Wie einleitend zu Art. 5 festgehalten, sollen Eigentümer bzw. Eigentümerinnen und Nutzniessende/Wohnrechtsberechtigte von Ferienhäusern/-wohnungen (sog. Wohnungseigennutzende) der KTA unterstellt werden, weil diese Personengruppe zumindest abstrakt von den mittels der KTA finanzierten Bereichen (z.B. touristische Infrastruktur und Dienstleistungen) profitiert. Nicht erfasst werden soll dagegen die einheimische Wohnbevölkerung, die im Kanton Graubünden ihren steuerlichen Wohnsitz oder Aufenthalt hat, weil diese Personengruppe nicht primär resp. höchstens indirekt von den mittels KTA finanzierten Aufwendungen profitiert. Es gelten in diesem Bereich analoge Überlegungen wie bei der in der Vergangenheit erhobenen Kurtaxe, da die KTA bezüglich der Wohnungseigennutzenden kurtaxenähnlichen Charakter hat.

An sich müssten auch *Dauermieter bzw. Dauermieterinnen* der für die Eigennutzung von Ferienhäusern resp. -wohnungen erhobenen KTA unterstellt werden. Aus Praktikabilitätsgründen – der bei einer ergänzenden Sonderabgabe wie der KTA besonders wichtig ist – sieht das Gesetz indes davon ab. Im Gegensatz zu Eigentümern bzw. Eigentümerinnen, Nutzniessenden und Wohnrechtsbelasteten sind Dauermieter bzw. Dauermieterinnen nämlich nicht aus dem Grundbuch ersichtlich, was deren Veranlagung erheblich erschweren würde. Zudem werden Dauermieter bzw. Dauermieterinnen möglicherweise indirekt (wirt-

schaftlich) erfasst, als nämlich der Vermieter bzw. die Vermieterin als Eigentümer bzw. Eigentümerin/Nutzniessende des Ferienhauses/der Ferienwohnung die KTA als "nicht gewerbmässig Beherbergende" entrichten muss. Der Vermieter-Eigentümer bzw. die Vermieterin-Eigentümerin wird die KTA möglicherweise auf den Dauermieter bzw. die Dauermieterin mit dem Mietzins überwälzen.

Die gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. d von Eigentümern bzw. Eigentümerinnen und Nutzniessenden/Wohnrechtsberechtigten von Ferienhäusern/-wohnungen erhobene KTA soll analog wie in der Vergangenheit eine obligatorische Kurtaxenpauschale bemessen werden (vgl. Kommentar zu Art. 15). An die Bemessung einer obligatorischen Kurtaxenpauschale hat die Rechtsprechung verschiedene Anforderungen gestellt. Namentlich müssen die einzelnen Bemessungsmassstäbe/-grundlagen (z.B. Zimmer, Betten oder wie hier Quadratmeter) einer bestimmten Person (Abgabesubjekt) zurechenbar sein, d.h. die fraglichen Bemessungsmassstäbe dürfen nicht unbesehen einfach dem Eigentümer bzw. Eigentümerin oder Nutzniessenden/Wohnrechtsberechtigten eines Ferienhauses/-einer Ferienwohnung zugerechnet werden, sondern eben – sofern vorhanden – auch seinen Angehörigen (vgl. VGE 22.4.1997, PVG 1997 Nr. 42, E. 4). Aufgrund dieser abgabetechnischen Vorgaben müssen Familienangehörige ebenfalls als Abgabensubjekte genannt werden.

Art. 6 Ausnahmen

Diese Bestimmung umschreibt verschiedene Personen und Organisationen, die nicht der KTA-Pflicht unterstellt sein sollen. Teilweise handelt es sich um konstitutive Ausnahmen, d.h. die fraglichen Personen/Organisationen würden aufgrund der Umschreibung der Abgabepflicht in Art. 5 der KTA an sich unterstehen, werden aber aus verschiedenen Motiven nach Massgabe von Art. 6 trotzdem befreit. Teilweise handelt es sich auch bloss um deklaratorische Ausnahmen, d.h. es werden Personen/Organisationen erwähnt, die bereits definitionsgemäss nicht unter die Abgabepflicht fallen. Hier dient die Nennung bloss der Klarheit.

Abs. 1 lit. a: Tourismusorganisationen sollen nicht einerseits die Reinerträge aus der KTA erhalten und gleichzeitig die KTA entrichten müssen. Dieser administrative Leerlauf wird mit dieser Bestimmung vermieden.

Abs. 1 lit. b: Die Eigentümer bzw. Eigentümerinnen/Nutzniessenden von infrastrukturmässig nicht erschlossenen Grundstücken, wie z.B. Maiensässhütten, Jagdhütten, Schutzhütten und dergleichen werden als Gruppe im Regelfall kaum von touristischer Infrastruktur sowie touristischen Dienstleistungen, die mittels KTA finanziert werden, profitieren können. Sie sind demzufolge auch nicht der KTA, die eine sog. Kostenanlastungssteuer ist (vgl. Kap. 7.1), zu unterwerfen.

Abs. 1 lit. c: Geht man die Liste der Steuerausnahmen von Art. 78 des kantonalen Steuergesetzes durch, handelt es sich um Ausnahmen, die grundsätzlich auch bei der KTA Sinn machen (öffentliche Hand, gemeinnützige Organisationen, nicht spezifisch tourismusnahe Personen und Organisationen usw.).

Allerdings ist Art. 78 StG mit Blick auf die KTA etwas zu weit gefasst. Es wäre vor dem Gleichheitssatz z.B. nicht vertretbar, die Graubündner Kantonalbank, die von Art. 78 StG erfasst und damit steuerbefreit wird, ebenfalls von der KTA freizustellen, dann aber andere Banken (z.B. die beiden Schweizer Grossbanken) der KTA zu unterwerfen. Abgabepflichtige, die zwar gemäss Art. 78 StG von den Kantons-/Gemeindesteuern befreit sind, aber am Markt in Konkurrenz mit privaten Unternehmen auftreten, sollen somit aus Rechtsgleichheitsgründen der KTA unterworfen werden. Dies wird mit dem im Artikel erwähnten Verweis auf das kantonale Steuergesetz und dem mit Blick auf die KTA eingefügten, korrigierenden Nachsatz sichergestellt.

Abs. 2: Die zuständige kantonale Behörde soll die Möglichkeit haben, weitere Personen von der KTA zu befreien, etwa um wirtschaftlichen Härtefällen Rechnung zu tragen.

III. Abgabeobjekt

Art. 7 Tourismusnutzen

Mit der KTA soll der den Abgabepflichtigen zukommende direkte oder indirekte Tourismusnutzen erfasst werden. An diesem Objekt/Gegenstand "Tourismusnutzen" hat sich die Ausgestaltung der KTA zu orientieren, also z.B. sowohl hinsichtlich Auswahl der Abgabepflichtigen wie auch mit Bezug auf die Bemessung der Abgabe. Der resultierende Tourismusnutzen ist gleichsam Bezugsgrösse und Massstab für die juristisch-technisch korrekte Ausgestaltung der KTA.

Der Tourismusnutzen manifestiert sich für die der KTA unterstellten Abgabepflichtigen differenziert. Es können wiederum zwei Gruppen von Abgabepflichtigen unterschieden werden.

Eine erste Gruppe umfasst

- die tourismusnahen Unternehmen (d.h. Handels-, Gewerbe-, Industrie und Dienstleistungsbetriebe),
- die Beherbergungsunternehmen (z.B. Hotels, Campings usw.) sowie
- die nicht gewerbsmässig Beherbergenden (z.B. Privatzimmer- und Bed & Breakfast-Anbieter).

Bei all diesen Tourismusinteressenten besteht der Tourismusnutzen, ähnlich wie bei den bisher erhobenen Tourismusförderungsabgaben, in der durch die Verwendung von KTA-Mitteln erreichten Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Die von dieser Abgabegruppe erhobene KTA soll ja z.B. zur Finanzierung des Destinationsmarketings (z.B. Werbung) verwendet werden. Es sei auf die Erläuterungen bei Art. 18 Abs. 2 verwiesen.

Eine zweite Gruppe von Abgabepflichtigen umfasst die Wohnungseigennutzenden, d.h. die ihr Ferienhaus, ihre Ferienwohnung selbst nutzenden Eigentümer bzw. Eigentümerinnen und Nutzniessenden/Wohnrechtsberechtigten sowie deren Familienangehörige, die aufgrund von

Art. 5 Abs. 1 lit. d der KTA unterstellt sind. Diese Personengruppe profitiert primär von der Möglichkeit, während ihres Aufenthalts touristische Infrastruktur und Dienstleistungen zu nutzen. Die fraglichen KTA-Mittel dieser Abgabepflichtigen werden denn auch entsprechend eingesetzt (vgl. Kommentar zu Art. 18 Abs. 3).

Eine Definition des Tourismusnutzens im Sinne der soeben gemachten Ausführungen findet sich in Anhang I lit. i.

IV. Bemessungsgrundlagen

Art. 8 Grundpauschale

Abs. 1: Die Erhebung von Grundpauschalen ist im Abgaberecht, namentlich auch im Bereich der Tourismusabgaben, weit verbreitet resp. zulässig. Betreffend Höhe der Grundgebühr sei auf den Kommentar zu Art. 11 verwiesen. Der Artikel regelt aus Praktikabilitätsgründen zudem die besonderen Situationen, die sich bei Gesamthandverhältnissen ergeben können.

Abs. 2: Es kann sein, dass Abgabepflichtige in mehreren Gemeinden des Kantons abgabepflichtig werden. Konzeptionell soll hingegen pro abgabepflichtige Person nur einmal eine Grundpauschale geschuldet sein. Art. 8 Abs. 2 lit. a und b legt für die verschiedenen Gruppen von Abgabepflichtigen fest, in welcher Gemeinde des Kantons die Grundpauschale entrichtet werden muss.

Beispiel 1 zu Art. 8 Abs. 2 lit. a: Eine Unternehmung mit Sitz in Chur hat eine Zweigniederlassung (Betriebsstätte) in St. Moritz. Art. 8 Abs. 2 lit. a sieht nun vor, dass diese Unternehmung nur an ihrem Sitz in Chur die Grundpauschale entrichten muss und nicht zusätzlich eine zweite Grundpauschale am Ort der Zweigniederlassung in St. Moritz.

Beispiel 2 zu Art. 8 Abs. 2 lit. a: Eine ausserkantonale Unternehmung mit Hauptsitz in Zürich unterhält im Kanton Graubünden mehrere Betriebsstätten (Zweigniederlassungen). Die Grundpauschale ist nur einmal geschuldet und zwar am Ort, wo sich die grösste Betriebsstätte befindet. Der Gesetzeswortlaut definiert die Kriterien für die Betriebsstättengrösse nicht. Konkret wird es sich aus Praktikabilitätsgründen aber empfehlen, dass diejenige Bündner Betriebsstättengemeinde die Grundpauschale erhebt, bei der auch die höchste *variable* KTA erhoben wird.

Doppelbelastungsfälle gemäss Art. 8 Abs. 2 lit. b dürften in der Praxis eher selten sein, werden aber der Vollständigkeit halber ebenfalls im Gesetz geregelt um Rechtssicherheit zu schaffen.

Art. 9 Variabler Teil

Abs. 1 lit. a: Die KTA besteht aus einer Grundpauschale (Art. 8 TFG) und einem variablen Teil. Dieser wird für tourismusnahe Unternehmen (Art. 5 Abs. 1 lit. a i.V.m. Anhang I lit. a) nach Massgabe der gesamten AHV-Lohnsumme resp. des gesamten AHV-pflichtigen Ein-

kommens bemessen. Für tourismusnahe Unternehmen ist dies die einzige variable Bemessungsgrundlage.

Das Abstellen auf die gesamte AHV-Lohnsumme resp. das gesamte AHV-pflichtige Einkommen ist kein Novum der KTA. Diese Bemessungsgrundlage wurde ebenfalls bereits in der Vergangenheit bei den lokalen Tourismusförderungsabgaben diverser Bündner Gemeinden herangezogen (z.B. in Davos, Klosters, Flims). Das Bündner Verwaltungsgericht hat das Abstellen auf die AHV-Bemessungsgrundlage explizit als rechtmässig erklärt (VGE 3.10.2003, A. 03 63).

Im Gesetzestext wird in Anlehnung an den soeben zitierten Verwaltungsgerichtsentscheid zwischen AHV-Lohnsumme und AHV-pflichtigem Einkommen unterschieden. Ersteres betrifft den sog. "massgebenden Lohn" der unselbständig erwerbenden Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerinnen (Art. 5 AHVG), letzteres bezieht sich auf den Geschäftsinhaber einer Einzel-firma resp. Gesellschafter einer Personengesellschaft und damit die selbständige Erwerbstätigkeit (Art. 9 AHVG).

Abs. 1 lit. b: Für Beherbergungsunternehmen (Art. 5 Abs. 1 lit. b i.V.m. Anhang I lit. b) dagegen wird bei der variablen KTA-Bemessung kumulativ zur AHV-Lohnsumme auch noch auf sog. Wahrscheinlichkeitsmassstäbe wie die Anzahl Gästezimmer (Hotels, Jugendherbergen), m²-Nettowohnfläche (gewerbsmässige Ferienwohnungsbetreiber), Schlafstellen (Gruppenunterkünfte) resp. im Kanton gelegene Stellplätze (Campings) abgestellt. Der Rückgriff auf derartige sog. Wahrscheinlichkeitsmassstäbe ist zulässig. Sie wurde bereits in der Vergangenheit im Bereich Tourismusabgaben praktiziert und stets als rechtmässig erklärt.

Wichtig ist freilich, dass bei der Festsetzung der Frankenbeträge pro Zimmer, m²-Nettowohnfläche, Schlaf- und Stellplatz die "relative Lastenverteilung" zwischen den einzelnen Pflichtigengruppen (Hotels, gewerbsmässige Ferienwohnungsbetreiber, Gruppenunterkünften, Jugendherbergen und Campings) korrekt austariert wird. Es sei diesbezüglich auf den Kommentar zu Art. 13 verwiesen.

Im Unterschied zu den restlichen tourismusnahen Unternehmen wie z.B. dem Detailhandel oder dem Baugewerbe, die nur eine nach Massgabe der AHV-Lohnsumme bemessene KTA zu entrichten haben, wird bei den Beherbergungsunternehmen eine Quote der KTA aufgrund der Anzahl Zimmer, m²-Nettowohnfläche, Schlafplätze oder Stellplätze bemessen.

Der Unterschied hat folgende Gründe:

Das Hauptziel der KTA besteht darin, die Nutzniessenden des Bündner Tourismus im Sinne des Nutzen-/Verursacherprinzips zur Finanzierung der Tourismusförderung heranzuziehen. Als Nebenziel verfolgt die KTA aber auch, den Vollzug/die Abgabebemessung zu vereinfachen und anders als in der Vergangenheit weniger die Frequenzen, als vielmehr die Kapazitäten zu belasten (vgl. Kap. 4.1.2).

Um dieses Ziel zu erreichen, kann eine KTA infolgedessen nicht mehr nach Logiernächten bemessen werden. Vielmehr ist sie in Zukunft pauschal, d.h. nach Massgabe sog. Wahrscheinlichkeitsmassstäbe ("Zimmer", "Betten", "m²-Nettowohnfläche") zu erheben. Diese verkörpern resp. repräsentieren eine bestimmte Durchschnittszahl von Logiernächten. Auch bei einer Bemessung aufgrund derartiger Wahrscheinlichkeitsmassstäbe (z.B. "Zimmer") ändert sich freilich nichts an der juristischen Voraussetzung, dass – gleich wie bei den Logiernächten – die "Zimmer", "Betten" usw. einem *konkreten* Abgabesubjekt, sei es der Gast (wie bei einer pauschalen Kurtaxe) oder das Beherbergungsunternehmen (wie bei einer pauschal erhobenen Beherbergungsabgabe) zugerechnet werden müssen. Dies stellt die im Gesetz gewählte Lösung unter rechtlicher Optik sicher.

Wirtschaftlich wird infolge von Überwälzungsvorgängen nach wie vor in vielen Fällen der jeweilige Gast belastet, wie das auch in der Vergangenheit bei der Kurtaxe der Fall war. Insofern ändert sich durch die Einführung einer KTA für Beherbergungsunternehmen aus betriebswirtschaftlicher Optik nichts. Es entsteht somit auch keine im Vergleich zu den anderen tourismusnahen Unternehmen resp. mit Blick auf die Vergangenheit rechtsungleiche Zusatzbelastung für die Beherbergungsunternehmen. Bloss rechtlich muss neu das Beherbergungsunternehmen (und nicht mehr wie in der Vergangenheit der Gast) als sog. Steuersubjekt bezeichnet werden, weil nur bezüglich Beherbergungsunternehmen eine bestimmte Durchschnittsaussage betreffend durchschnittlicher Zimmerauslastung gemacht werden kann. Rechtmässig ist bloss eine *beim Beherbergenden als Abgabesubjekt* pauschal bemessene KTA.

Abs. 1 lit. c: Nicht gewerbsmässig Beherbergende (z.B. Privatzimmer- und Bed & Breakfast-Anbieter) im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. c i.V.m. Anhang I lit. c haben gemäss der gesetzgeberischen Konzeption keine Angestellten (sonst würden sie als Beherbergungsunternehmen gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. b i.V.m. Anhang I lit. b erfasst). Infolgedessen kann bei dieser Pflichtengruppe die KTA nicht aufgrund der AHV-Lohnsumme resp. des AHV-pflichtigen Einkommens bemessen werden. Aus Gründen der Rechtsgleichheit drängt es sich indes auf, bei nicht gewerbsmässig Beherbergenden auf denselben Wahrscheinlichkeitsmassstab, nämlich die Anzahl Gästezimmer, wie bei der kumulativen "Ergänzungsbemessung" (Art. 9 Abs. 1 lit. b) bei den gewerbsmässig Beherbergenden, d.h. den Beherbergungsunternehmen (Hotels usw.) abzustellen.

Es werden im vorliegenden Artikel bloss die Anzahl Zimmer genannt, da die Regierung davon ausgeht, dass Schlafplätze oder Stellplätze entweder nur gewerbsmässig vermietet werden oder aber das nicht gewerbsmässige Anbieten von Schlafplätzen und Camping-Stellplätzen aus Praktikabilitätsgründen gar nicht erfasst und überwacht werden könnte (z.B. die einheimische Familie, die in ihrem Garten einen Gast sein Zelt aufschlagen lässt).

Abs. 1 lit. d: Bei den Wohnungseigennutzenden gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. d wird als Bemessungsgrundlage die m²-Fläche im Sinne der Nettowohnfläche herangezogen.

Die von Wohnungseigennutzenden erhobene KTA hat kurtaxenähnlichen Charakter und soll wie eine obligatorisch pauschalierte Kurtaxe bemessen werden. Bei obligatorisch pauscha-

lierten Kurtaxen hat die Rechtsprechung das Abstellen auf den Wahrscheinlichkeitsmassstab "Zimmer" ausdrücklich als zulässig erklärt. Das Abstellen auf die m²-Fläche ist eher noch der genauere Massstab, so dass dieser ebenfalls als Bemessungsgrundlage zulässig ist. Entsprechend wird denn auch in der Literatur das Abstellen auf die m²-Fläche als rechtmässig anerkannt³⁴.

Abs. 2: Der variable Teil der KTA wird bei *selbstständig erwerbenden* Abgabepflichtigen aufgrund des AHV-pflichtigen Einkommens bemessen. Dabei ist jeweils auf die *provisorische* Beitragsverfügung der zuständigen AHV-Behörden (Ausgleichskassen) abzustellen. Da die definitive AHV-Beitragsverfügung unter Umständen erst nach zwei Jahren oder später vorliegt, ist für Zwecke der KTA-Erhebung aus Praktikabilitätsgründen auf die *provisorische* AHV-Beitragsverfügung abzustellen.

Der/die Abgabepflichtige soll indes verlangen können, dass der KTA-Veranlagung die definitive AHV-Beitragsverfügung zu Grunde gelegt wird. Dies wird konkret immer dann der Fall sein, wenn diese für die Abgabepflichtigen günstiger ist als die provisorische AHV-Veranlagung. Das Vorliegen der definitiven AHV-Beitragsverfügung hat in diesen Fällen die Qualität eines Revisionsgrundes zugunsten des Abgabepflichtigen.

Abs. 3: Der gesetzgeberische Hintergrund dieser Bestimmung sei anhand eines Beispiels erläutert:

Eine AG mit Sitz im Kanton Graubünden ist Eigentümerin eines Hotelgebäudes mit Standort im Kanton Graubünden (Immobilien-AG). Mit dem Betrieb des Hotels ist indes eine andere AG beauftragt (Management-AG). Das Betriebs-Personal ist bei dieser Management-AG angestellt. Die Immobilien-AG hat mit anderen Worten den Betrieb des Hotels an eine Drittunternehmung ausgelagert (sog. Outsourcing).

Aus Rechtsgleichheitsgründen darf diese arbeitsteilige Konstellation nicht dazu führen, dass traditionell ohne "Outsourcing" bewirtschaftete Betriebe hinsichtlich KTA benachteiligt werden. Die Immobilien-AG als Eigentümerin des Hotels hat unter anderem die aufgrund der Anzahl Gästezimmer bemessene KTA zu entrichten (Art. 9 Abs. 1 lit. b).

Was die AHV-Lohnsumme anbelangt, haben sowohl die Immobilien-AG wie auch die Management-AG Auskunft über die mit dem Betrieb des Hotels beschäftigten Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerinnen und deren AHV-Lohnsumme zu geben (Art. 24 Abs. 2). Darauf basierend wird die AHV-Lohnsumme festgelegt oder aber, bei ungenügenden Unterlagen, geschätzt. Letzteres soll durch Abs. 3 explizit festgehalten resp. klargestellt werden.

Falls die Management AG mangels Sitz oder Betriebsstätte im Kanton nicht KTA-pflichtig ist, wird die fragliche AHV-Lohnsumme der Immobilien-AG zugerechnet so dass diese darauf die KTA zu entrichten hat. Falls dagegen die Management-AG z.B. infolge Sitzes oder Betriebs-

³⁴ Marantelli, Grundprobleme des schweizerischen Tourismusabgaberechts, Diss. BE 1991, S. 371.

stätte im Kanton selbst der KTA untersteht, wird die fragliche Lohnsumme der Management-AG zugerechnet und diese hat darauf die KTA zu bezahlen.

Dies ist der gesetzgeberische Hintergrund dieser Bestimmung, welche die sog. Outsourcing-Fälle aus Rechtsgleichheitsüberlegungen ebenfalls der KTA unterwerfen will und bei Fehlen der nötigen Angaben zur Abgabefestsetzung explizit die Schätzung der Abgabefaktoren zulässt.

Artikel 10 Umfang der objektiven Abgabepflicht

Abs. 1: Es wird diverse Abgabepflichtige geben, die nicht nur fix an einem einzigen Ort im Kanton tätig sind, sondern eine Tätigkeit an verschiedenen Orten (innerkantonal, interkantonal oder international) ausüben.

Beispiel: eine Unternehmung mit Sitz in Chur, die direkt oder indirekt vom Tourismus abhängig ist, unterliegt der KTA. Die KTA wird aufgrund der AHV-Lohnsumme bemessen. Sofern die Churer Unternehmung eine Filiale (Betriebsstätte) in St. Gallen oder Bregenz hat, muss sie die KTA auf der Lohnsumme der Angestellten der Filialen in St. Gallen oder Bregenz nicht entrichten. Die KTA wird sachlich richtig nur auf der AHV-Lohnsumme des Churer Hauptsitzes erhoben.

Der KTA unterliegen somit nur die Abgabefaktoren, die dem Kanton Graubünden auch effektiv zugerechnet werden können. Aus Praktikabilitätsgründen sollen dabei die Abgrenzungsregeln, wie sie im Doppelbesteuerungsrecht bei den Einkommens- und Gewinnsteuerrecht gelten, analog herangezogen werden. Dies ist der Hintergrund von Art. 10.

Analoge Fragen stellten sich auch bereits bei den in der Vergangenheit erhobenen Tourismusförderungsabgaben. So musste das kantonale Verwaltungsgericht im Jahre 2003 den Fall einer selbständigen Coiffeuse beurteilen, bei der Geschäftsort und Wohnort auseinanderfielen. Auch hier stellte das kantonale Verwaltungsgericht auf die bewährten und etablierten Regeln des Doppelbesteuerungsrechtes ab, wie sie bei Einkommens-/Gewinnsteuern Anwendung finden (PVG 2003, Nr. 19).

Abs. 2: Die KTA will ihrem Konzept zufolge den direkten oder indirekten Tourismusnutzen der Abgabepflichtigen erfassen. Besondere Fragestellungen können sich bei Unternehmungen ergeben, welche Exportumsätze erzielen (d.h. Umsätze mit ausserkantonalen Kunden). Dies sei an zwei Beispielen erläutert.

Beispiel 1: Ein Davoser Liegenschaftshändler verkauft oder vermittelt Bündner Ferienwohnungen an Personen mit Wohnsitz in Zürich.

Beispiel 2: Ein Surfbrett-Hersteller mit Sitz im Kanton verkauft 95% seiner Surfbretter in andere Kantone und das benachbarte Ausland.

Gemäss dem gesetzgeberischen Konzept können die beiden Fälle nicht gleich behandelt werden, obschon bei beiden Beispielen ausserkantonale Umsätze (d.h. "Exportumsätze")

vorliegen. Bei Fall 1 ist trotz des Vorliegens eines Exportumsatzes der Tourismusnutzen gegeben. Es wäre konzeptionell nicht richtig, den Liegenschaftshändler von der KTA freizustellen, bloss weil Rechnungsempfänger Personen mit ausserkantonalem Wohnsitz sind. Da im Fall 1 auch ein Exportumsatz einen Tourismusnutzen für den Abgabepflichtigen generiert, ist eine KTA zu erheben.

Bei Beispiel 2 ist demgegenüber ein Exportumsatz gleichbedeutend mit einem massiv geringeren oder sogar inexistenten Tourismusnutzen. Es wäre sachlich nicht richtig, die KTA auf der gesamten AHV-Lohnsumme des Surfbrett-Herstellers zu erheben. Eine massive Reduktion der KTA, bspw. nach Massgabe der Umsätze (z.B. 95%), ist angezeigt.

Diese soeben beschriebenen unterschiedlichen Fallkonstellationen soll Abs. 2 regeln.

Aus Praktikabilitätsgründen und weil es sich um eine abgabemindernde Tatsache handelt ist dabei der Beweis, dass ein Exportumsatz auch gleichzeitig einen geringeren Tourismusnutzen bewirkt, nach den allgemeinen Beweislastregeln durch den Abgabepflichtigen zu erbringen. Unterlässt ein Abgabepflichtiger bzw. Abgabepflichtige dies oder kann er/sie den mangelnden oder reduzierten Tourismusnutzen nicht mindestens glaubhaft machen, erfolgt keine Reduktion der KTA. Als Indiz für die Beurteilung wird man dabei in Gemeinden, welche bisher schon eine Tourismusförderungsabgabe erhoben haben, auf die bisher gehandhabte Praxis abstellen können.

V. Abgabetätze

Art. 11 Grundpauschale

Eine Grundpauschale in Höhe von maximal Fr. 200.-- ist vor dem Gleichheitssatz vertretbar. Das Bundesgericht und das Bündner Verwaltungsgericht haben in der Vergangenheit sogar höhere Grundpauschalen als zulässig erklärt (vgl. etwa VGE 22.1.2002, A 01 102, S. 3).

Auch diverse Tourismusförderungsabgaben-Erlasse haben in der Vergangenheit analoge oder höhere Grundpauschalen vorgesehen (vgl. Tab. 19).

Tab. 19: Grundpauschalen in Tourismusförderungsabgabe-Gesetzen

Gemeinde	Grundpauschale (in Fr.)	
	von	bis
Brigels	100.00	400.00
Davos	200.00	450.00
Flims	100.00	400.00
Klosters-Serneus	100.00	300.00
Obersaxen	100.00	400.00
Vaz/ Obervaz	50.00	1'100.00
Arosa*	432.00	4'860.00
Disentis*	300.00	1'200.00
Pontresina*	244.00	1'945.00
Scuol*	100.00	5'300.00
St. Moritz*	305.00	2'431.00
Vals*	300.00	2'500.00

* hohe Grundtaxen oder Jahrespauschalen für z.B. Banken, Ärzte, Detailhandelsgeschäfte etc.

Quelle: AWT 2009, Tourismusförderungsabgabe-Gesetze von ausgewählten Gemeinden

Art. 12 Variabler Teil – 1. tourismusnahe Unternehmen

Die tourismusnahen Unternehmungen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. a haben eine aufgrund der AHV-Lohnsumme resp. des AHV-pflichtigen Einkommens bemessene KTA zu entrichten. Art. 12 in Verbindung mit Anhang II hält den auf die AHV-Lohnsumme resp. das AHV-pflichtige Einkommen anzuwendenden Abgabesatz fest. Konkret handelt es sich um einen Promillesatz.

Der anwendbare Promillesatz von Anhang II wurde hierbei, unter Berücksichtigung der budgetierten KTA-Erträge pro Branche und Region unter Berücksichtigung der Bruttowertschöpfung sowie der Tourismusabhängigkeit einer Branche resp. Region mittels einer mathematischen Formel festgesetzt.

Aufgrund des Legalitätsprinzips hat das Gesetz selbst die (Maximal-)Sätze festzulegen. Dies geschieht anhand der im Anhang II wiedergegebenen Tabelle mit den anwendbaren Pro-

millesätzen, die nach neun, gemäss Tourismusabhängigkeit abgestuften, Abgabeklassen festgesetzt sind. Ferner ist Art. 17 Abs. 1 zu berücksichtigen, wonach die Promillesätze durch die Regierung maximal um 20% erhöht oder herabgesetzt werden können.

In der Ausführungsgesetzgebung werden folgende Fragen im Detail zu regeln sein:

- was geschieht, wenn ein Abgabepflichtiger zu einer Branche gehört, die nicht explizit im Anhang II genannt ist. Denkbar wäre in diesem Fall, dass der Pflichtige derjenigen Branche zugeteilt wird, der er aufgrund seiner Unternehmensstruktur am nächsten steht;
- was geschieht, wenn z.B. eine juristische Person in verschiedenen Branchen tätig ist und entsprechend in unterschiedliche Branchenklassen eingeteilt werden müsste (z.B. Immobilienwesen und Baugewerbe). Hier könnte aus Praktikabilitätsgründen die Lösung sein, dass nicht eine Aufteilung vorgenommen werden muss (keine Wertzerlegung), sondern dass die Einteilung des Abgabepflichtigen in jene Branchenklasse erfolgt, welche beim Abgabepflichtigen die höchste AHV-Lohnsumme generiert (Präponderanzmethode, wie sie im Steuerrecht auch anderweitig gebräuchlich ist).

Art. 13 Variabler Teil – 2. Beherbergungsunternehmen

Abs. 1: Auch Beherbergungsunternehmen werden – wie die tourismusnahen Unternehmen gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. a – nach Massgabe der AHV-Lohnsumme resp. des AHV-pflichtigen Einkommens zur KTA veranlagt. Auch hier hält Abs. 1 in Verbindung mit Anhang II (analog wie in Art. 12) die auf die AHV-Lohnsumme resp. das AHV-pflichtige Einkommen anzuwendenden Abgabesätze fest. Konkret handelt es sich wie in Art. 12 Abs. 1 um einen Promillesatz.

Die KTA für Beherbergungsunternehmen bemisst sich aber nicht nur nach der AHV-Lohnsumme/dem AHV-pflichtigen Einkommen (hier gilt Anhang II), sondern kumulativ ebenfalls aufgrund sog. Wahrscheinlichkeitsmassstäbe wie Gästezimmern, Nettowohnfläche, Schlaf- und Stellplätzen, wofür Anhang III gilt (zur Begründung dieser ergänzenden Bemessung sei auf den Kommentar zu Art. 9 Abs. 1 lit. b verwiesen).

Der ebenfalls auf Art. 13 Abs. 1 basierende Anhang III nennt die maximalen Frankenbeträge, die pro Gästezimmer, Nettowohnfläche, Schlaf- oder Stellplatz in den neun verschiedenen Abgabeklassen erhoben werden dürfen.

Was die absolute Höhe der Frankenbeträge anbelangt, haben sich diese einerseits an den in der Vergangenheit erhobenen Pauschalkurtaxensätzen und andererseits an den Abgabesätzen der KTA-unterworfenen Beherbergungsunternehmen zu orientieren.

Bei einer Kostenanlastungssteuer ist ferner wichtig, dass die Abgabe in Anwendung des Vorteils- oder Nutzenprinzips (vgl. Kap. 7.2.1) auf die verschiedenen Gruppen von Abgabepflichtigen richtig verteilt wird ("relativ richtige Lastenverteilung"). Das heisst, dass die verschiedenen Wahrscheinlichkeitsmassstäbe "Gästezimmer", "Nettowohnfläche", "Schlafplatz",

"Stellplatz" miteinander in Beziehung gesetzt werden müssen. Dies geschieht konkret wie folgt:

Die genaueste Bemessungsgrundlage im Beherbergungsbereich wäre natürlich die einzelne Logiernacht. Aus verschiedenen Gründen (Praktikabilität, tourismuspolitische Überlegungen im Sinne von "kalte" versus "warme" Betten) hat man sich indes nicht für eine einzel-logiernächteweise Bemessung entschieden. Vielmehr hat man Massstäbe gewählt, die eine *durchschnittliche* Anzahl Logiernächte repräsentieren/verkörpern.

Dazu ein Beispiel aus der Hotellerie. Aufgrund statistischer Angaben aus dem Jahr 2007 betrug die Logiernächteanzahl in der Bündner Hotellerie 5'867'775 Logiernächte. Bei einer Zimmerzahl von 23'031 Hotelzimmern, ergibt dies somit eine durchschnittliche Logiernächtezahl pro Hotelzimmer von 255. Dieselbe Durchschnittsbetrachtung kann man nun ebenfalls pro Schlafplatz und Stellplatz anstellen. Jeder dieser Wahrscheinlichkeitsmassstäbe repräsentiert eine durchschnittliche Anzahl von Logiernächten. Ordnet man zudem einer Logiernacht einen aufgrund der budgetierten KTA-Einnahmen bestimmten Frankenbetrag zu (z.B. Fr. 3.15³⁵ pro Logiernacht) ergibt sich dadurch die pro Zimmer, Nettowohnfläche, Schlaf- oder Stellplatz geschuldete Abgabe.

Da bei der KTA-Bemessung neben dem Vorteils-/Nutzenprinzip auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mitberücksichtigt werden muss, werden die nach durchschnittlichen Logiernächten festgelegten Frankenbeträge pro Zimmer, m² usw. (Abgabesätze) je nach Abgabekategorie noch nach unten oder oben angepasst. Eine kleine Pension und ein Fünf-Sterne-Hotel mit derselben durchschnittlichen Logiernächtezahl pro Zimmer kann aus offensichtlichen Gründen nicht gleich belastet werden.

Was die Wohnungseigennutzenden und gewerbsmässig Ferienwohnungsvermietenden anbelangt, geht der Tarif in Anhang III von folgenden Überlegungen aus: Da gewerbsmässig vermietete Ferienwohnungen wesentlich stärker belegt sein dürften als privat durch die jeweiligen Eigentümer benutzte Ferienhäuser, rechtfertigt sich eine stärkere Belastung der gewerbsmässig vermieteten Wohnungsfläche. Der Gesetzgeber nimmt hier schematisch den "Faktor zwei". Konkret heisst das somit, dass der bei gewerbsmässig Ferienwohnungsvermietenden vorhandene Wohnraum doppelt so hoch mittels KTA belastet wird, wie die durch den privaten Ferienhauseigentümer bzw. -eigentümerin genutzte Nettowohnfläche (vgl. Anhang III).

Betreffend Abgabenbemessung seien zum besseren Verständnis noch folgende ergänzenden Ausführungen gemacht: Die KTA soll den indirekten oder direkten Tourismusnutzen der Abgabepflichtigen erfassen (Abgabeobjekt). Dies ist gleichzeitig der Leitgedanke, nachdem die Bemessung der KTA in Anhang II und III ausgestaltet werden muss. Konkret ist (primär) der Tourismusabhängigkeit der Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen, dabei aber (sekundär) auch der Aspekt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht ausser Acht zu lassen.

³⁵ Budgetierte KTA-Erträge der Beherbergenden von Fr. 24'800'000 dividiert durch 7'865'730 Logiernächte = Fr. 3.15

Der Tourismusabhängigkeit wird durch die Abstufung der Abgabesätze in Anhang II und III nach Massgabe von neun Abgabeklassen Rechnung getragen.

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit dagegen wird (indirekt) bei der Höhe der AHV-Lohnsumme resp. das AHV-pflichtigen Einkommens berücksichtigt. Ferner werden die gewerbsmässigen Beherbergungsunternehmen je nach Beherbergungsart (Hotels, Jugendherbergen, Ferienwohnungen, Campings, Gruppenunterkünfte) unterschiedlichen Abgabesätzen unterworfen. Hotelbetriebe werden nach Massgabe von Art. 13 Abs. 2 zusätzlich in vier Komfortklassen eingeteilt ("1 bis 5-Sterne-Betriebe", wobei 1 und 2-Sterne-Betriebe in die selbe Klasse eingeteilt werden). Beide Unterscheidungen (nach Beherbergungskategorien im Allgemeinen resp. Hotel-Komfortklassen im Speziellen) sollen ebenfalls (zumindest indirekt) der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der verschiedenen Beherbergergruppen Rechnung tragen.

Abs. 2: Bei der Bemessung der KTA kann der Leistungsfähigkeitsaspekt – wie bereits erwähnt – nicht völlig ausgeblendet werden, sondern ist zumindest subsidiär ebenfalls zu berücksichtigen. Diesem Gedanken trägt Abs. 2 Rechnung, demzufolge die Regierung die Kompetenz erhält, die KTA nach Komfortklassen (und damit zusätzlich indirekt nach Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten) abzustufen.

Art. 14 Variabler Teil – 3. Nicht gewerbsmässig Beherbergende

Diese Bestimmung setzt unter Verweis auf Anhang III die Abgabesätze – konkret die Frankenbeträge – fest, welche bei nicht gewerbsmässig Beherbergenden (z.B. Privatzimmer- und Bed & Breakfast-Anbieter) pro Gästezimmer erhoben werden.

Da derartige Beherbergende definitionsgemäss keine Angestellten haben, entfällt anders als bei den gewerbsmässig Beherbergenden (Beherbergungsunternehmen) die KTA-Bemessung aufgrund der AHV-Lohnsumme. Die KTA-Bemessung erfolgt hier somit alleine aufgrund der Anzahl vermieteter Gästezimmer. Aus Rechtsgleichheitsgründen ist nämlich derselbe Massstab wie bei den gewerbsmässig Beherbergenden (Hotels usw.) zu wählen.

Da nicht gewerbsmässig Beherbergende im Durchschnittsfall eine geringere Auslastung als professionell geführte Hotels, Parahotelleriebetriebe, oder gar Gruppenunterkünfte aufweisen, ist ihr Gästezimmerbetrag wesentlich geringer anzusetzen. Ferner ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass nicht gewerbsmässig tätige Vermieter bzw. Vermieterinnen in der Regel Beherbergungsmöglichkeiten der unteren Sternekategorie anbieten. Aus all diesen Gründen werden im Anhang III nicht gewerbsmässig Beherbergende vier mal tiefer belastet als Gruppenunterkünfte, da davon ausgegangen wird, dass im Regelfall ein Gästezimmer zwei Schlafgelegenheiten („Schlafplätze“ in der Terminologie der Gruppenunterkunft) umfasst.

Beispiel: In der Abgabeklasse I entrichtet ein Betreiber einer Gruppenunterkunft für zwei Schlafplätze Fr. 176.-- (Fr. 88.-- pro Schlafplatz). Die bei einem nicht gewerbsmässig Beherbergenden erhobene KTA pro Gästezimmer (2 Betten) würde in diesem Fall Fr. 44.-- pro

Gästezimmer betragen. Nicht gewerbsmässig Beherbergende entrichtet jährlich somit einen Viertel des KTA-Betrages einer Gruppenunterkunft.

Art. 15 Variabler Teil – 4. Wohnungseigennutzende

Abs. 1: Diese Bestimmung setzt unter Verweis auf Anhang III die maximalen Abgabesätze – konkret die maximalen Frankenbeträge – fest, welche bei Wohnungseigennutzenden pro m² Nettowohnfläche erhoben werden.

Für Wohnungseigennutzende wird die KTA ja bekanntlich pro Nettowohnfläche bemessen, was sachgerecht ist. Die bei Wohnungseigennutzenden erhobene KTA hat – wie bereits erwähnt – gewisse Züge einer obligatorisch erhobenen Pauschalkurtaxe. Bei Pauschalkurtaxen ist anerkannt, dass sog. Wahrscheinlichkeitsmassstäbe wie Betten, Zimmer, Wohneinheiten, aber auch die m²-Nettowohnfläche zulässig sind. Es kann dazu auf den Grundsatzentscheid des Bündner Verwaltungsgerichtes zur Kurtaxenpauschalierung (VGE 22.4.1997, E. 6b in: PVG 1997 Nr. 42) sowie die Spezialliteratur³⁶ verwiesen werden.

Bei der Bemessung wird dabei bei den in Anhang III des Gesetzes wiedergegebenen Abgabesätzen von einer durchschnittlichen Belegung von 50 Logiernächten pro 20m²-Nettowohnfläche ausgegangen. In der Spezialliteratur werden Durchschnittsansätze zwischen 30 und 50 Tagen/Logiernächten als zulässig angesehen³⁷. Das Bündner Verwaltungsgericht hat in einem Entscheid aus dem Jahre 1997 bei einer Pauschalkurtaxe durchschnittlich 50 Logiernächte im Grundsatz anerkannt, indes festgehalten, dass dann der Ansatz für die Übernachtungstaxe im unteren Bereich liegen müsse (VGE 22.4.1997, E. 6a in: PVG 1997 Nr. 42).

Bei der Mehrwertsteuer stellt sich die Frage nach dem zulässigen Logiernächte-Schematismus ebenfalls und zwar bei der Frage, ob eine Ferienliegenschaft zum Geschäfts- oder Privatvermögen gehört. Die Eidg. Steuerverwaltung geht bei diesem Problemkreis davon aus, dass eine Ferienliegenschaft durch den Eigentümer bzw. Eigentümerin während 2 Monaten, also rund 60 Tagen, privat selbst genutzt wird (vgl. Branchenbroschüre Nr. 16 zur Liegenschaftsverwaltung/Vermietung und Verkauf von Immobilien, Kap. 5.1.2, S. 34).

Im Lichte all dieser Grundsätze ist die im Gesetz vorgeschlagene Bemessung gemäss einer durchschnittlichen Logiernächtezahle von 50 pro Jahr rechtskonform. Es handelt sich bei der KTA bloss um eine kurtaxenähnliche Abgabe, aber nicht um eine Kurtaxe so dass die Pauschalkurtaxengrundsätze mit einer gewissen Flexibilität angewendet werden dürfen. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass einer Nettowohnfläche von 20 m² im Durchschnitt mehr als eine einzige Person zugerechnet werden kann. Sofern es z.B. durchschnittlich 1.2

³⁶ Marantelli, a.a.O., S. 370f.

³⁷ Marantelli, a.a.O., S. 341.

Personen sind, reduziert sich die durch die Fläche von 20 m² durchschnittlich repräsentierte Logiernächtezahl von 50 auf rund 41.

Wie bei den übrigen Abgabepflichtigen ist auch bei den Wohnungseigennutzenden der Tourismusnutzen, der aus der KTA-finanzierten Tourismusförderung resultiert, je nach Gemeinde resp. Region grösser oder kleiner. Auch bei den Wohnungseigennutzenden sind infolgedessen die Abgabesätze im Anhang III des Gesetzes je nach Tourismusabhängigkeit einer bestimmten Region/Gemeinde nach Massgabe von neun Abgabeklassen abzustufen.

Abs. 2: Aufgrund von verschiedenen denkbaren Sachverhaltskonstellationen und möglicher Extremfälle (z.B. Single ohne Verwandtschaft in 12-Zimmer-Luxusferienhaus) kann nicht völlig ausgeschlossen werden, dass sich die Bemessung der KTA in Anlehnung an Durchschnittsverhältnisse (Annahme einer durchschnittlichen Anzahl Logiernächte pro Jahr, während denen eine bestimmte Nettowohnfläche durch den Eigentümer bzw. die Eigentümerin und dessen resp. derer Familienangehörige touristisch genutzt wird) in Einzelfällen als nicht sachgerecht erweist. Derartigen Sonderfällen soll die vorliegende Bestimmung Rechnung tragen. Sie lehnt sich ebenfalls an die Rechtsprechung zur Kurtaxenpauschalierung des Bündner Verwaltungsgerichtes an.

Beispiel: ein Abgabepflichtiger bzw. eine Abgabepflichtige mit einer Ferienwohnung von 120 m² kann den klaren Beweis erbringen, dass er gar keine Familienangehörigen im Sinne von Anhang I lit. e hat, die seine Ferienwohnung mit ihm als Gäste mitbenutzen, also weder Ehegatte/Konkubinatspartner, Eltern, Grosseltern, Kinder, Geschwister resp. deren Ehegatten und Kinder. Ein derartiger Abgabepflichtiger kann nun nach Massgabe der vorliegenden Bestimmung den Antrag stellen, die KTA sei zu reduzieren, da auf ihn die der KTA-Bemessung zugrunde liegenden Durchschnittsannahmen nicht zutreffen. Diese Durchschnittsannahmen gehen bekanntlich davon aus, dass eine bestimmte Nettowohnfläche auf eine bestimmte durchschnittliche Anzahl Familienangehörige ("Gäste") und damit eine bestimmte durchschnittliche Anzahl Logiernächte schliessen lässt. Beweist der Abgabepflichtige, dass diese Durchschnittsverhältnisse mit absoluter Sicherheit nicht auf ihn zutreffen, ist die KTA angemessen zu reduzieren, da er ansonsten für nicht-existente Abgabesubjekte die KTA entrichten müsste, was unzulässig ist. Dies entspricht auch der Rechtsprechung des Bündner Verwaltungsgerichtes zur obligatorischen Pauschalkurtaxe (vgl. VGE GR 25.4.2006 in: PVG 2006 Nr. 19).

Abs. 3: Eine bestimmte Person kann mit Bezug auf eine Ferienwohnung/ein Ferienhaus sowohl Eigennutzerin i.S. von Art. 5 Abs. 1 lit. d als auch nicht gewerbsmässige Beherbergerin gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. c sein.

Beispiel: Ein ausserkantonaler Ferienhauseigentümer bzw. -eigentümerin benützt sein/ihr Ferienhaus während sieben Wochen pro Jahr selbst (zusammen mit seiner Familie). Während drei Wochen pro Jahr hat er das Ferienhaus gegen Entgelt an nicht verwandte Dritte vermietet. Die restliche Zeit steht das Ferienhaus leer.

Bei derartigen Konstellationen stellt sich die Frage, ob der/die jeweilige Ferienhauseigentümer bzw. -eigentümerin die kantonale Tourismusabgabe in seiner Eigenschaft als "Wohnungseigennutzende" gemäss Art. 15 oder aber als "nicht gewerbsmässig Beherbergende" im Sinne von Art. 14 zu entrichten hat. Abs. 3 bestimmt hier, dass die KTA nur nach einer der soeben genannten Bestimmungen bemessen/erhoben wird, also nicht kumulativ nach beiden. Massgebend ist dabei die überwiegende Nutzungsart. Im oben erwähnten Beispiel wäre es die Wohnungseigennutzung gemäss Art. 15 (sieben Wochen contra drei Wochen Vermietung). Da aus Praktikabilitätsgründen nicht bei jeder einzelnen Liegenschaft im Kanton jährlich nachgeprüft werden kann, ob sie nun im Sinne einer Eigennutzung (Art. 15) oder einer nicht gewerbsmässigen Beherbergung (Art. 14) verwendet wird, stellt das Gesetz weiter die Vermutung auf, dass die Liegenschaft im Sinne einer Eigennutzung gebraucht wird. Falls dies nicht zutreffend ist, muss der Abgabepflichtige aktiv werden und die überwiegende Vermietung an nicht verwandte Gäste (im Beispiel oben eine Vermietung, d.h. nicht gewerbsmässige Beherbergung von mehr als sieben Wochen) nachweisen.

Art. 16 Gemeindezuschlag und -abschlag

Abs. 1: In der Vergangenheit wurden Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben lokal erhoben. Dabei gab es bezüglich Höhe dieser Abgaben (Abgabesätze) recht erhebliche lokale Unterschiede. Diese Unterschiede resultierten teilweise auch daraus, dass z.B. mittels Kurtaxen unterschiedliche Leistungspakete dem Gast zur Verfügung gestellt wurden (z.B. all-inclusive-Leistungen). Um auch im Rahmen der neu kantonale erhobene Tourismusabgabe (KTA) auf lokale Besonderheiten Rücksicht zu nehmen und damit die notwendige Flexibilität zu schaffen, sollen Gemeinden die Möglichkeit haben, einen Gemeindezuschlag zur KTA zu erheben. Diese Möglichkeit ist auch im Einkommens-/Ertragssteuerrecht bekannt (vgl. Art. 4 Abs. 1 GKStG). Selbstredend müssen in einem derartigen Fall die in einer bestimmten Gemeinde aufgrund des Gemeindezuschlages generierten KTA-Reinerträge auch wiederum an dieselbe Gemeinde zurückfliessen, was in Art. 19 Abs. 3 explizit festgehalten wird.

Um die nötige Flexibilität zu erhalten, sieht Satz 2 von Abs. 1 zudem vor, dass die Regierung in begründeten Fällen Ausnahmen von der 80%- resp. 30%-Schwelle gewähren kann.

Abs. 2: Diese Bestimmung hält fest, dass eine Gemeinde nur den Gemeindezuschlag ("Steuerfuss") resp. -abschlag zur KTA individuell und in eigener Kompetenz festlegen kann, ansonsten aber der Regelung des vorliegenden kantonalen Gesetzes unterliegt. Jede weitere individuelle Abweichung bei der KTA wäre nicht praktikabel und würde den mit der KTA resp. diesem Gesetz verfolgten Zweck in Frage stellen.

Abs. 3: Um die Finanzierung von DMO und ReTO bei Vornahme eines Gemeindeabschlages nicht zu gefährden, sieht die vorliegende Bestimmung Folgendes vor: die betroffenen Gemeinden müssen die durch den Abschlag resultierenden finanziellen Einbussen dadurch kompensieren, dass sie den betroffenen Tourismusorganisationen andere Finanzierungsmittel zur Verfügung stellen.

Art. 17 Regierungskompetenzen

Abs. 1 Die Einführung einer neuen Abgabe ist hinsichtlich Schätzung der generierten Abgabenerträge stets mit gewissen Unsicherheiten verbunden. Dies ist einer der Hauptgründe, weshalb der vorliegende Artikel die Bandbreite für eine Anpassung der Abgabesätze durch die Regierung vorsieht. Die Regierung soll dieser Bestimmung zufolge somit die Möglichkeit haben, rasch und unbürokratisch eine Anpassung der Abgabesätze vorzunehmen, falls beispielsweise die effektiven von den budgetierten KTA-Einnahmen erheblich abweichen sollten.

Satz 2 hält ferner fest, dass die Regierung bei der Anpassung der Abgabensätze die Teuerung resp. geänderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen mitberücksichtigen soll.

Infolge des Legalitätsprinzips ist der (Maximal-)Betrag der als Steuer zu qualifizierenden KTA im formellen Gesetz festzulegen. Dieser (Maximal-)Betrag ergibt sich aus den in Art. 12 Abs. 1 / Anhang II erwähnten Promillesätzen resp. aus den in Art. 13 / Anhang III erwähnten Frankenbeträgen, welche allenfalls im Sinne von Art. 17 maximal um bis 20% erhöht oder reduziert werden können.

Sofern die Regierung ihre Kompetenz einer Satzanpassung innerhalb des 20%-Rahmens (je nach oben oder unten) ausschöpft, sind die dann effektiv anwendbaren Steuersätze in der Verordnung festzuhalten. Damit soll den Abgabepflichtigen ermöglicht werden, den konkret auf sie anwendbaren Steuersatz abzulesen. Da sich die Maximalsätze jeweils aus dem formellen Gesetz ergeben (Sätze gemäss Anhang II und III plus maximal bis 20%), wird damit auch das Legalitätsprinzip beachtet.

Abs. 2: Die KTA soll ihrer rechtlichen Natur und Ausgestaltung gemäss wie bereits erwähnt nach dem Vorteils-/Nutzenprinzip bemessen werden (vgl. Kap. 7.2.1). Der Vorteil oder Nutzen, den Abgabepflichtige aus dem Tourismus ziehen, ist nun aber je nach geographischem Standort einer Unternehmung im Kanton verschieden. Ein Hotel im Misox wird letztlich nicht in gleichem Ausmass vom Tourismus (konkret von der mittels KTA finanzierten Tourismusförderung) profitieren wie ein Hotel in St. Moritz, Arosa oder Davos.

Deshalb ist das Kantonsgebiet je nach geographischer Tourismusintensität in verschiedene Kategorien einzuteilen. Dies geschieht konkret durch die Schaffung von neun Abgabeklassen. Die Regierung wird in der Verordnung jede Gemeinde des Kantons nach Massgabe ihrer Tourismusintensität je einer der neun Abgabeklassen zuordnen. Dazu schafft der vorliegende Absatz die nötige gesetzliche Grundlage.

VI. Verwendungszweckbindung

1. Sachliche Verwendungszweckbindung

Art. 18 Zweckbindung im Interesse der Abgabepflichtigen

Abs. 1: Bei der KTA handelt es sich um eine sog. Kostenanlastungssteuer. Es sollen bestimmte Kosten einer Gruppe von Personen angelastet werden, die zu den fraglichen Aufwendungen des Gemeinwesens eine besondere, d.h. nähere Beziehung aufweisen als die Gesamtheit der Steuerpflichtigen. Konkret heisst dies für den Fall der KTA, dass deren Mittel zum Nutzen der Abgabepflichtigen zweckgebunden sein müssen. Anders liesse sich die KTA als Sondersteuer, die nicht von der Allgemeinheit, sondern bloss von ausgewählten Personengruppen erhoben wird, vor dem Gleichheitssatz kaum rechtfertigen.

Die in der Vergangenheit erhobenen Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben durften richtigerweise nicht zur Finanzierung ordentlicher Gemeindeaufgaben verwendet werden (betreffend Kurtaxen vgl. BGE 101 Ia 437, 439). Dies gilt ebenso für die KTA als "Nachfolgemodell" besagter Abgaben. Auch unter dem KTA-Regime sind ordentliche Kantons- und Gemeindeaufgaben primär aus allgemeinen Steuermitteln (primär Einkommens- und Ertragssteuern, ferner aber auch Grundstückgewinnsteuern) zu finanzieren. Es würde sich nicht rechtfertigen, für die Finanzierung ordentlicher Gemeinde-/Kantonsaufgaben (Bau von Schulhäusern, Unterhalt der Wasserversorgung resp. Abwasserentsorgung, Umweltschutzmassnahmen, Gesundheitspolizei, Feuerwehr usw.) die KTA-Abgabepflichtigen mittels einer KTA stärker zu belasten als die Allgemeinheit der Steuerpflichtigen.

Der im Artikel erwähnte Reinertrag der KTA ergibt sich aus den gesamten Bruttoeinnahmen abzüglich der Vollzugskosten.

Abs. 2 und 3: Die beiden Absätze zählen beispielhaft auf, welche Mittelverwendung als im Interesse der jeweiligen Gruppen von Abgabepflichtigen gelten kann. Auch hier ist zu unterscheiden zwischen

- der Gruppe der tourismusnahen Unternehmen (Handels-, Gewerbe-, Industrie- resp. Dienstleistungsbetriebe), der Beherbergungsunternehmen sowie der nicht gewerbsmässig Beherbergenden (z.B. Privatzimmer und Bed & Breakfast-Anbieter) einerseits, und
- der Gruppe der Wohnungseigennutzenden andererseits (d.h. der Eigentümer bzw. Eigentümerin und Nutzniessende/Wohnrechtsberechtigte, die ihr Ferienhaus, ihre Ferienwohnung selbst nutzen sowie deren Familienangehörigen).

Bei der ersten Gruppe (tourismusnahe Unternehmen und Beherbergungsunternehmen) ist die KTA den in der Vergangenheit erhobenen Tourismusförderungsabgaben ähnlich, bei der zweiten Gruppe (Wohnungseigennutzende) lehnt sich die KTA in einem Teilbereich an die früheren Kurtaxen an. Der Artikel folgt damit in Bezug auf die Verwendungszweckbindung der KTA-Mittel der gefestigten Rechtsprechung und Literatur zu Kurtaxen und Tourismusför-

derungsabgaben, an welche die KTA – wie soeben erwähnt – konzeptionell anknüpft. Damit wird die erwünschte Flexibilisierung des KTA-Mitteleinsatzes erreicht, ohne dass die Interessen der verschiedenen Abgabepflichtigen unberücksichtigt bleiben.

Abs. 4: Bei den Reinerträgen der KTA soll es sich um gebundene Mittel im Sinne des Finanzreferendums handeln. Die KTA-Reinerträge können somit gemäss Art. 18 Abs. 4 verwendet werden, ohne dass vorgängig ein bestimmtes Organ zustimmen resp. ein Abstimmungsverfahren durchgeführt werden müsste.

2. Geografische Verwendungszweckbindung

Art. 19 Geographische Mittelverwendung und Tourismusorganisationen

Abs. 1: Gemäss einem der Hauptziele der Bündner Tourismusreform sollen die aus öffentlichen Abgaben generierten Mittel konzentriert und zielgerichtet eingesetzt werden. Mit Blick darauf sind die Reinerträge der KTA den jeweiligen Tourismusorganisationen, die für die Destinationsentwicklung zuständig sind resp. neu zuständig sein werden (insbesondere DMO und ReTO) zuzuweisen. Diese Organisationen sind im Einzelfall von den jeweiligen Gemeinden zu bezeichnen.

Bei der Organisation der einzelnen Tourismusorganisationen wird auch darauf zu achten sein, dass – analog der Situation bei Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben – der KTA-Bereich von der Mehrwertsteuer ausgenommen ist (betreffend Kurtaxen vgl. BGE 25.8.2000, StR 2001, S. 55 sowie die Mehrwertsteuer-Branchenbroschüre Nr. 12 zu Reisebüros sowie Kur- und Verkehrsvereinen, Teil B, Ziff. 10ff., S. 51ff.).

Das neue Mehrwertsteuergesetz vom 12. Juni 2009 enthält in Art. 18 Abs. 2 folgende Bestimmung: "Mangels Leistung gelten namentlich die folgenden Mittelflüsse nicht als Entgelt: [...] b. Gelder, die Kur- und Verkehrsvereine ausschliesslich aus öffentlichen-rechtlichen Tourismusabgaben erhalten und die sie im Auftrag von Gemeinwesen zugunsten der Allgemeinheit einsetzen". Gemäss der bundesrätlichen Botschaft handelt es sich bei diesen Zahlungen an Kur-/Verkehrsvereine um Spezialfälle von Subventionen, die an sich bereits von der allgemeinen Subventionsbestimmung von Art. 18 Abs. 2 lit. a nMWSTG erfasst würden. Oder wie es in der Botschaft heisst: "Lediglich der Rechtssicherheit und der Klarheit halber wurde die ausdrückliche Nennung dieser Zahlungen, welche bereits im geltenden Recht ausdrücklich Erwähnung finden, auch im E-MWSTG beibehalten" (BBl 2008 6969). Da der neue Gesetzeswortlaut ausdrücklich von Tourismusabgaben spricht, fallen diese unter Art. 18 Abs. 2 lit. b MWSTG. Die Tatsache, dass das Gesetz bloss von Kur-/Verkehrsvereinen und nicht auch von Destinationsorganisationen spricht, kann ebenfalls nicht schädlich sein, solange DMO und ReTO die Mehrwertsteuerbelange im Bereich Tourismusabgaben in Zukunft administrativ etc. analog handhaben, wie in der Vergangenheit die Kur-/Verkehrsvereine. Unter diesen Voraussetzungen kann somit davon ausgegangen werden, dass auch unter dem neuen Mehrwertsteuergesetz und hinsichtlich der neu geschaffenen oder noch zu errichtenden DMO und ReTO analog weiterhin dasselbe Mehrwertsteuerre-

gime gilt wie in der Vergangenheit unter dem alten Mehrwertsteuergesetz bei Kur-/Verkehrsvereinen.

Abs. 2: Die Tourismusfinanzierung aus öffentlichen Mitteln (Kurtaxen, Tourismusförderungsabgaben usw.) erfolgte in der Vergangenheit dezentral. Diese öffentlichen Mittel wurden lokal erhoben und auch wiederum lokal eingesetzt. An der geographisch weitgehend lokalen Mittelverwendung soll die KTA nichts ändern (lediglich die bisher lokal erfolgende Mittelhebung soll vereinheitlicht, d.h. gestrafft und damit effizienter werden). Die KTA-Reinerträge fliessen somit – von Sonderfällen (z.B. sog. Vorleisterregionen) abgesehen – geographisch wiederum dorthin zurück, wo sie durch die Abgabepflichtigen aufgebracht wurden.

Abs. 3: Gemeinden können zur kantonal erhobenen KTA gemäss Art. 16 einen Gemeindezuschlag erheben. Macht eine Gemeinde von diesem Recht Gebrauch, dann müssen die aus diesem Gemeindezuschlag zusätzlich generierten Mittel selbstredend wiederum in die betreffende Gemeinde zurückfliessen (z.B. zwecks Finanzierung touristischer Infrastruktur), oder aber durch die zuständige Tourismusorganisation unter Berücksichtigung der Interessen der Erhebungsgemeinde (z.B. Tourismusmarketing) verwendet werden. Andernfalls macht das Konzept des Gemeindezuschlages keinen Sinn. Dies hält der vorliegende Abs. 3 in weiterer Präzisierung von Abs. 2 explizit fest.

Art. 20 Vorleistergemeinden/-regionen

Abs. 1: Sogenannte Vorleistergemeinden oder –regionen nehmen eine Sonderstellung ein. Es handelt sich dabei um Regionen/Gemeinden, in welchen die ansässigen Betriebe die aus dem Tourismus stammenden Umsätze überwiegend in anderen Gebieten des Kantons erzielen (so sinngemäss die Definition in Anhang I lit. j). Es sei zudem auf die Ausführungen in Kapitel 4.2.5 verwiesen. Im Sinne einer Sonderregelung für Vorleisterregionen bestimmt nun der vorliegende Artikel, dass nur eine bestimmte Quote der kantonalen Tourismusabgabe in die Vorleisterregionen zurückfliesst und vor Ort für die Tourismusförderung verwendet wird. Der Rest der Reinerträge aus der KTA fliesst in einen kantonalen Tourismusfonds, welcher Tourismusprojekte von überregionalem Interesse finanziert. Diese Regelung soll deshalb gelten, da die in den Vorleistergemeinden/-regionen generierten Mittel nicht sämtliche sinnvoll in eben diesen Gemeinden/Regionen eingesetzt werden können. Nichtsdestotrotz haben die fraglichen Abgabepflichtigen aber einen Vorteil aus dem Tourismus (indem bspw. ein Bauunternehmer aus dem Bündner Rheintal in Davos Ferienwohnungen erstellen kann, so dass sich eine Belastung von Abgabepflichtigen in Vorleisterregionen/-gemeinden unter dem Gesichtspunkt der Steuergerechtigkeit rechtfertigt, ja geradezu aufdrängt).

Abs. 2: Wie die beiden unterschiedlichen Quoten von Abs. 1 Satz 2 ("Vorleisterquote" versus "Fondsquote") aufgeteilt werden, bestimmt die Regierung in der Ausführungsgesetzgebung.

Art. 21 Fehlender Anschluss an Tourismusorganisationen

Abs. 1: Im Normalfall, d.h. wenn die Gemeinde an eine DMO oder ReTO angeschlossen ist, fliessen die Reinerträge aus der KTA in Anwendung von Art. 19 an diese Tourismusorgani-

sationen. Sofern kein Anschluss erfolgt, soll den betroffenen Gemeinwesen/Organisationen nur noch ein Teil der Reinerträge aus der KTA zur Verfügung stehen. Mit dieser Regelung soll ein Anreiz für die betroffenen, noch abseits stehenden Gemeinden geschaffen werden, sich im Sinne der Bündner Tourismusreform einer DMO oder ReTO anzuschliessen. Die Regierung geht hierbei von einer maximalen Übergangsfrist von drei Jahren aus, bis sich sämtliche Gemeinden den vom Gesetz vorgesehenen DMO und ReTO angeschlossen haben.

Abs. 2: Über den nach Anwendung von Art. 21 Abs. 1 verbleibenden Restbetrag der KTA-Mittel (40%) kann die zuständige kantonale Behörde verfügen und diese geeigneten Tourismusorganisationen zuweisen. Da es in derartigen Konstellationen vorkommen kann, dass die in einer bestimmten Destination mittels KTA generierten Mittel in einer anderen Destination eingesetzt werden, ergibt sich aus rechtlicher Sicht noch eine – praktisch allerdings kaum relevante – Einschränkung bei der Mittelverwendung. Es dürften für diese regionsübergreifende Mittelverwendung nicht die von Wohnungseignutzenden gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. d generierten KTA-Reinerträge verwendet werden. Die von Wohnungseignutzenden und deren Familienangehörigen (Art. 5 Abs. 1 lit. d) generierten KTA-Mittel sollten nämlich auch geographisch wiederum diesen Abgabepflichtigen zukommen. Ein Ferienhauseigentümer bzw. -eigentümerin in Arosa hat von einem neuen Wanderweg im Misox kaum einen (auch nicht abstrakten) Nutzen, was aber bei einer Kostenanlastungssteuer der Fall sein müsste. Dies ist der Hintergrund der im zweiten Satz vorgenommenen Ergänzung.

Abs. 3: Wie in Kapitel 4.2.4 bereits ausgeführt, kann der Anschluss einer Gemeinde an eine DMO/ReTO je nach konkreter Konstellation ausnahmsweise nicht opportun sein. Sofern die geltend gemachten Gründe beachtlich und sachgerecht sind, rechtfertigt es sich auch nicht, bei der fraglichen Gemeinde die Quote von 60% gemäss Art. 21 Abs. 1 anzuwenden. Die betroffene Gemeinde kann somit bei der zuständigen kantonalen Behörde einen Antrag für die Verwendung der dem Kanton zufallenden 40%-Quote stellen.

Abs. 4: Diese Bestimmung stellt klar, dass für sog. Vorleistungsgemeinden/-regionen nach Massgabe von Art. 20 betreffend Verwendung der KTA-Reinerträge ein Sonderregime gilt, das nicht unter die 60%/40%-Regelung von Art. 21 fällt.

Art. 22 Tourismusfonds

Abs. 1: Diese Bestimmung regelt die Mittelverwendung des Tourismusfonds (Finanzierung von grösseren, überregionalen Tourismusprojekten, in Einzelfällen auch von regionalen Tourismusprojekten).

Abs. 2: Gemäss diesem Absatz können die interessierten Tourismusorganisationen Mittel aus dem Tourismusfonds beanspruchen, wenn sie hierzu bei der zuständigen kantonalen Behörde eine entsprechende Projekteingabe machen.

Abs. 3: Da der Tourismusfonds aus KTA-Reinerträgen gespeisen wird, welche konzeptionell von tourismusnahen Unternehmen aus Vorleistungeregionen aufgebracht werden, müssen die Mittel des Tourismusfonds auch wiederum für Projekte, welche im Interesse dieser touris-

musnahen Unternehmen sind, eingesetzt werden. Dies hält der Verweis auf Art. 18 fest. Die erwähnte Verwendungszweckbindung der KTA-Reinerträge ergibt sich aus der Tatsache, dass es sich bei der kantonalen Tourismusabgabe um eine sogenannte Kostenanlastungssteuer handelt. Die Mittel von Kostenanlastungssteuern müssen im Interesse der Abgabepflichtigen verwendet werden.

VII. Veranlagung und Bezug

Art. 23 Grundsätze

Abs. 1: Diese Bestimmung legt die Grundsätze für die zeitliche Bemessung der kantonalen Tourismusabgabe fest. Die Detailbestimmungen sind dann in der Ausführungsgesetzgebung zu regeln. Die Tourismusabgabe wird für ein bestimmtes Kalenderjahr veranlagt und geschuldet, wobei für die effektive Festsetzung der KTA die Bemessungsgrundlagen (AHV-Lohnsumme, Anzahl Zimmer usw.) des unmittelbar vorangehenden Jahres herangezogen werden (sog. Vergangenheitsbemessung).

Beispiel: Die KTA des Jahres 2012 wird für einen Hotelbetrieb nach Massgabe der AHV-Lohnsumme des Jahres 2011 und unter Heranziehung der Anzahl Gästezimmer per 31. Dezember 2011 bemessen.

Vom soeben erwähnten Grundsatz gibt es auch Ausnahmen. So bestehen bei einem neu gegründeten Unternehmen noch keine Vorjahresdaten, auf die man für die Erhebung/Bemessung der KTA abstellen könnte. In derartigen Fällen wird man somit für die erste Veranlagung auf die Bemessungsgrundlagen (z.B. AHV-Lohnsumme) des Zeitraumes vom Gründungsstichtag bis Ende Kalenderjahr abstellen müssen. Dies hält Satz 2 von Abs. 2 fest.

Beispiel: Eine AG wird am 1. Juli 2012 ins Handelsregister eingetragen. Für die erste Bemessung der KTA kann man somit nicht auf die AHV-Lohnsumme des Jahres 2011 abstellen, sondern wird die AHV-Lohnsumme vom 1. Juli bis 31. Dezember 2012 der ersten KTA-Veranlagung zugrunde legen müssen.

Abs. 2: Der soeben besprochene Abs. 1 wendet für die KTA die sog. Vergangenheitsbemessung an. Dieses System ist bei den Gewinn-/Einkommenssteuern mittlerweile durch ein anderes, nämlich das sog. Gegenwartsbemessungssystem ersetzt worden. Es ist denkbar, dass sich im Zuge der Detailausarbeitung der Bemessungsregelung zeigt, dass dieses Gegenwartsbemessungssystem vorzuziehen ist. Um hier die nötige Flexibilität zu haben, erhält die Regierung die Kompetenz, in der Ausführungsgesetzgebung das System der Gegenwartsbemessung einzuführen.

Art. 24 Erhebung und Ermittlung abgaberechtlicher Daten

Abs. 1: Damit die KTA wirksam vollzogen/veranlagt werden kann, müssen die Abgabepflichtigen verpflichtet werden, im Rahmen des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes die für eine

rechtmässige Abgabenerhebung nötigen Auskünfte zu erteilen resp. den zuständigen Vollzugs- resp. Veranlagungsbehörden auch die entsprechenden Einsichtsrechte zu gewähren. Dies hält der vorliegende Artikel explizit fest.

Abs. 2: Die KTA kann nur vollzogen werden, wenn die Abgabepflichtigen beim Vollzug entsprechend eingebunden werden und die abgaberelevanten Daten entsprechend offenlegen. Dies betrifft namentlich die Daten zur Bemessungsgrundlage der KTA, also z.B. die AHV-Lohnsumme/das AHV-pflichtige Einkommen, die Anzahl Gästezimmer usw.

Abs. 3: Die Bemessungsgrundlagen der KTA wie z.B. die Anzahl Gästezimmer, Schlafplätze, Stellplätze sowie Nettowohnfläche sind erstmalig per Einführung der KTA zu erheben. In den Folgejahren haben die Abgabepflichtigen allfällige Änderungen entweder spontan oder aber nach Aufforderung durch die Vollzugs-/Veranlagungsbehörde zu melden.

Die AHV-Lohnsumme resp. das AHV-pflichtige Einkommen nimmt im Gegensatz zu anderen Bemessungsgrundlagen (wie z.B. der m²-Nettowohnfläche) insofern eine Sonderstellung ein, als diese Bemessungsgrösse naturgemäss alljährlich gemeldet werden muss.

Abs. 4: Dieser Absatz präzisiert in Ergänzung zu Abs. 1, dass die zuständige kantonale Behörde auch vor Ort bei den Abgabepflichtigen die nötigen Erhebungen und Kontrollen durchführen kann. Auch hier gilt dies im Sinne des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes soweit, als die rechtmässige Festsetzung der KTA in Frage steht.

Abs. 5: Um eine effiziente Veranlagung der KTA sicher zu stellen, ist die zuständige Veranlagungsbehörde darauf angewiesen, dass sie im Rahmen des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes ungehinderten Zugang zu den abgaberelevanten Daten von Behörden resp. Registern hat. Dies stellt Abs. 5 sicher, unter Angabe der Behörden resp. Register. Der Zugang zu den Daten kann auch durch ein Abrufverfahren erfolgen, was gemäss Datenschutzvorgaben explizit im Gesetz erwähnt werden muss.

Abs. 6: Dieser Absatz hält fest, dass auch Dritte die für die Abgabenerhebung benötigten Unterlagen/Bescheinigungen beibringen müssen.

Art. 25 Eröffnung

Wie im Einkommenssteuerrecht erhalten die Abgabepflichtigen periodisch eine Veranlagungsverfügung, wo die abgaberelevanten Daten und der geschuldete Steuerbetrag verbindlich festgestellt werden. Dies gilt für alle Abgabepflichtigen.

Art. 26 Zeitliche Bemessung

Um die nötige Flexibilität für die Regelung einer sehr technischen Materie wie der zeitlichen Bemessung zu erhalten, nennt das vorliegende Gesetz bloss die zu beachtenden Grundsätze (Abgabenerhebung nach Massgabe des Tourismusnutzens, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie der Praktikabilität).

In diesem Zusammenhang sollen unter anderem folgende Punkte aufgrund ihrer untergeordneten Bedeutung in der Verordnung geregelt werden:

- Pro rata temporis-Abgabe von tourismusnahen Unternehmen, Beherbergungsunternehmen und nicht gewerbsmässig Beherbergenden, welche die Voraussetzungen der Abgabepflicht bloss während eines Teils des Jahres erfüllen, insbesondere infolge Zuzuges, Wegzuges oder Eintritt/Wegfall des Tourismusnutzens.
- Angemessene Reduktion der Tourismusabgabe durch die zuständige kantonale Behörde für tourismusnahe Unternehmen, Beherbergungsunternehmen und nicht gewerbsmässig Beherbergende, welche ihre wirtschaftliche Tätigkeit saisonal bedingt nicht während eines wesentlichen Teiles des Kalenderjahres (Veranlagungsperiode) ausüben.
- Wohnungseigennutzende entrichten die Tourismusabgabe für das gesamte Kalenderjahr (Veranlagungsperiode), wenn sie am 31. Dezember der Veranlagungsperiode Eigentümer bzw. Eigentümerin oder Nutzniessende/Wohnrechtsberechtigte von Wohnraum im Sinne von Anhang I lit. g sind und zwar unabhängig von der konkreten Dauer des Eigentums- oder Nutzniessungs-/Wohnrechtsverhältnisses während der Veranlagungsperiode.

Art. 27 Ermessensveranlagung

Sofern Abgabepflichtige ihren Verfahrenspflichten (mit oder ohne Verschulden) nicht nachkommen und infolgedessen die KTA nicht oder nicht rechtmässig festgesetzt werden kann, ist die zuständige Behörde befugt, die Abgabefaktoren nach pflichtgemäsem Ermessen zu schätzen. Im Sinne der Kürze macht das Gesetz hier bloss einen Verweis auf die Regelung von Art. 131 StG, welche sinngemäss anzuwenden ist.

Art. 28 Erlass

Der in Art. 28 geregelte Erlass soll Härtefällen, die durch die Erhebung einer KTA allenfalls entstehen können, Rechnung tragen.

Art. 29 Übertragung Vollzugsaufgaben

Die Abgabepflichtigen sind verpflichtet, allfällige abgaberelevanten Datenmutationen (z.B. betreffend Anzahl Gästezimmern, m²-Nettowohnfläche usw.) zu melden (Art. 24 Abs. 3). Die zuständige kantonale Behörde wäre alleine nicht in der Lage, die Richtigkeit der betreffenden Meldungen effizient zu prüfen und zu überwachen. Sie ist dazu auf die Mitarbeit der Gemeinden, Kreise und allenfalls weiterer Körperschaften und Organisationen angewiesen, welche die lokalen Verhältnisse kennen. Aber auch abgesehen von der Datenmutation verfügen die lokalen Behörden möglicherweise über Informationen und Kenntnisse, welche sich die zuständige kantonale Behörde nur mit unverhältnismässigem Aufwand selbst beschaffen könnte. Es macht deshalb Sinn, die lokalen Behörden zur spontanen Meldung abgaberele-

vanter Vorkommnisse anzuhalten. Dies alles ist der Hintergrund des vorliegenden Vollzugsartikels.

VIII. Weitere Bestimmungen

Art. 30 Rechtsmittel

Abs. 1 und 2: Es ist innerkantonale ein zweistufiger Rechtsweg vorgesehen. Verfügungen/Entscheide betreffend KTA können innerhalb von 30 Tagen an die verfügende Behörde weitergezogen werden. Daran anschliessend kann innerhalb 30 Tagen das kantonale Verwaltungsgericht angerufen werden.

Art. 31 Widerhandlung – 1.) Strafmass

Abs. 1: Wird die KTA durch Abgabepflichtige z.B. hinterzogen, ist der hinterzogene Abgabebetrag inkl. Verzugszins nachzuzahlen. Die Verjährungsfrist richtet sich hierbei durch den allgemeinen Verweis von Art. 4 nach den Bestimmungen des kantonalen Steuergesetzes.

Abs. 2: Pflichtverletzungen der Abgabepflichtigen, z.B. das Nichteinreichen von Unterlagen zwecks Festsetzung der KTA usw., können mit Busse bis Fr. 10'000.-- bestraft werden.

Abs. 3: Diese Bestimmung ist das notwendige Korrelat zu Abs. 1 von Art. 31. Beim Vorliegen einer Abgabenhinterziehung soll nämlich nicht nur die hinterzogene KTA inkl. Verzugszins (nach-) erhoben, sondern der Abgabepflichtige für sein strafbares Verhalten ebenfalls mit einer Busse belegt werden.

Abs. 4: Der Bussenrahmen ist in Anlehnung an die Steuerhinterziehungsbusse des kantonalen Steuergesetzes (Art. 174 Abs. 2 StG) resp. des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (Art. 175 Abs. 2 DBG) ausgestaltet. Besagter Verweis drängt sich aus Praktikabilitätsgründen auf.

Abs. 5: Analog zu Art. 31 Abs. 4 wird auch hier für die Normierung der Selbstanzeige die Regelung des kantonalen Steuergesetzes resp. des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer sinngemäss übernommen (vgl. Art. 174 Abs. 3 StG resp. Art. 175 Abs. 3 DBG). Es sind wiederum Praktikabilitätsgründe, welche die Anlehnung an besagte Normen des Einkommensteuerrechts nahelegen.

Art. 32 Widerhandlung – 2.) Geschäftsbetriebe

Dieser Artikel bestimmt, dass beim Vorliegen eines Abgabendelikt z.B. im Bereich einer juristischen Person deren Organe (z.B. Verwaltungsrat oder Direktor einer AG) bestraft werden können.

Art. 33 Aufsicht

Abs. 1: Die technische Aufsicht über die Einhaltung des vorliegenden Gesetzes muss einer kantonalen Stelle übertragen werden. Als ein möglicher Anwendungsfall dieser Bestimmung soll die zuständige kantonale Behörde beispielsweise sicherstellen, dass die Reinerträge aus der kantonalen Tourismusabgabe *gesetzeskonform* verwendet werden. Hingegen hat die kantonale Behörde nicht zu überprüfen, ob z.B. die Mittelverwendung durch die Destinationsmanagement-Organisationen (DMO) auch *zweckmässig* ist.

Abs. 2: Damit die zuständige kantonale Behörde ihre Rechtskontrolle sachgerecht wahrnehmen kann, muss sie die entsprechenden Informationen beschaffen können resp. Akteneinsicht haben. Dies ist in der vorliegenden Norm festgehalten, auch mit Blick auf allfällig entgegenstehende kantonale Datenschutzbestimmungen. Selbstredend ist dabei der Verhältnismässigkeitsgrundsatz einzuhalten.

Abs. 3: Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sollen nur so viele Koordinationsaufgaben auf Stufe Kanton wahrgenommen werden, als dies die erfolgreiche Durchführung der Tourismusreform verlangt. Da die Tourismusreform im Übrigen keine Einbahnstrasse ist, sondern die anstehenden Aufgaben nur in engem Zusammenwirken zwischen lokalen, regionalen und kantonalen Organisationen gelöst werden können, ist es äusserst wichtig, dass die zuständigen Kantonsbehörden regelmässig den "Puls fühlen". Dies soll die vorliegende Bestimmung sicher stellen, indem sie den gegenseitigen "Gedankenaustausch" unter den Betroffenen institutionalisiert.

Abs. 4: Damit der angestrebte Zweck des Gesetzes resp. ganz allgemein die Tourismusreform im Kanton Graubünden erfolgreich implementiert werden kann, bedarf es gewisser Aufsichts- und Eingriffsmittel. Als ultima ratio sieht Art. 33 Abs. 4 deshalb vor, dass die zuständige kantonale Behörde bei fehlbaren Gemeinwesen oder Organisationen die Überlassung von KTA-Mitteln einschränken oder ganz einstellen kann. Dies ist der Hintergrund des Verweises auf Art. 19 und 21.

Art. 34 Wirkungsprüfung

Abs. 1: Das vorliegende Gesetz soll nicht Selbstzweck sein, sondern im Rahmen der Bündner Tourismusreform die Rahmenbedingungen für den Bündner Tourismus effektiv verbessern. Damit diesbezüglich auch die nötige Transparenz resp. ein richtig verstandener Erfolgsdruck besteht, wird die Regierung im Rahmen der "Wirkungsprüfung" sieben Jahre nach Inkrafttreten dem Grossen Rat Bericht erstatten und allfällige Massnahmen zur Optimierung der Tourismusförderung vorschlagen (Evaluationsbericht).

Auf eine zeitliche Befristung des vorliegenden Gesetzes und damit auch der Erhebung einer KTA ist dagegen zu verzichten. Eine Befristung, wie sie z.B. die direkte Bundessteuer oder die Mehrwertsteuer kennen (vgl. Art. 196 Ziff. 13 und 14 BV), ist bei einer als Kostenanlastungssteuer ausgestalteten KTA, die spezifische Kosten bestimmter Gemeinwesen und Organisationen decken soll, nicht opportun.

Abs. 2: Lit. a) und b) von Abs. 2 nennen die wichtigsten Bereiche, über die Bericht erstattet werden soll. Einerseits soll dargestellt werden, wie sich die Tourismusorganisationen resp. deren Marketing seit Einführung des Gesetzes entwickelt haben. Dabei soll namentlich auch ein Vergleich mit anderen Tourismusregionen (Benchmarking) wie dem Wallis, dem Berner Oberland oder dem Tirol erfolgen. Ein besonderes Augenmerk soll dabei auch auf die KTA gelegt werden. Es sollen Erläuterungen über deren volkswirtschaftliche Bedeutung und deren Wirkungsweise bei der Zielerreichung (namentlich betreffend Erhebungseffizienz, Abgabenerträge usw.) gemacht werden.

Abs. 3: Damit überhaupt eine wirksame Wirkungskontrolle resp. Berichterstattung möglich ist, müssen die nötigen statistischen Unterlagen erstellt werden können. Damit dies möglich ist, müssen die zuständigen Stellen in verhältnismässigem Rahmen Einsichts- und Auskunftsrechte haben. Umgekehrt sollen die statistischen Daten auch den Tourismusorganisationen resp. dem Verein Graubünden Ferien zur Verfügung gestellt werden. Dies soll die vorliegende Bestimmung sicherstellen.

Das zu erhebende statistische Datenmaterial soll unter anderem Auskunft geben über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen resp. den volkswirtschaftlichen Nutzen der KTA. Um dieses Ziel zu erreichen sollen namentlich aussagekräftige Daten zur Wertschöpfungsintensität, der Auslastung der Ferienhäuser/-wohnungen sowie zur tourismusbedingten Investitionstätigkeit erhoben werden.

Abs. 4: Die im Rahmen der Wirkungsprüfung resp. des Evaluationsberichts als notwendig erachteten Folgerungen sind innerhalb von drei Jahren umzusetzen, was dieser Absatz explizit festhält.

IX. Schlussbestimmungen

Art. 35 Übergangsregelung

Die KTA wird per 1. Januar ihres Einführungsjahres erhoben. Ab diesem Datum wird sie unter anderem auch von Beherbergungsunternehmen geschuldet. Beherbergungsunternehmen haben in der Vergangenheit als Steuerstellvertreter ihrer Gäste Kurtaxen erhoben und diese Kurtaxen in den jeweiligen Rechnungen auf ihre Gäste überwältzt. In Zukunft werden die Beherbergungsunternehmen die durch die kantonale Tourismusabgabe entstehenden Kosten in ihre Preise einschliessen und somit die KTA den Gästen verrechnen.

Es ist nun nicht sicher, dass in der Hochsaison per Stichtag 1. Januar sämtliche Beherbergungsunternehmen den Wechsel von der Kurtaxen- zur Tourismusabgabenerhebung und -überwälzung administrativ/rechnungsmässig rechtzeitig nachvollziehen können. Aus diesem Grund sieht Art. 35 während einer Übergangsfrist von vier Monaten vor, dass ein auf einer Rechnung immer noch als Kurtaxe ausgewiesener Betrag nicht der zuständigen Inkassobehörde (z.B. Kur-/Verkehrsverein) abgeliefert werden muss, sondern dass dieser Betrag beim Beherbergungsunternehmen verbleibt und zur Bezahlung der KTA verwendet werden darf. Kurtaxenrechtlich ergeben sich aus dieser Regelung keine Probleme, da die jeweiligen lo-

kalen Kurtaxengesetzgebungen gleichzeitig mit der Einführung der Tourismusabgabe aufgrund von Art. 36 ausser Kraft treten.

Art. 36 Änderung bisherigen Rechts, Inkrafttreten

Abs. 1: Mit der in Art. 36 Abs. 1 vorgesehenen Änderung ist sichergestellt, dass die Gemeinden während der Dauer der Erhebung einer kantonalen Tourismusabgabe parallel keine Kurtaxen oder Tourismusförderungsabgaben erheben können. Sollte die KTA in Zukunft einmal nicht mehr erhoben werden (indem z.B. das TFG aufgehoben oder abgeändert wird), hätten die Gemeinden automatisch wiederum das Recht, Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben zu erheben, ohne dass zuerst wiederum eine kantonale Ermächtigungsnorm neu erlassen werden müsste.

In analoger Weise muss auch das Gemeindegesetz des Kantons Graubünden abgeändert werden.

Abs. 2: Das kantonale Gemeindegesetz regelt in Art. 9 Abs. 1 lit. c GG die Kompetenzordnung betreffend Festsetzung des Steuerfusses bei den Einkommens-/Gewinnsteuern. Die erwähnte Bestimmung des Gemeindegesetzes ist insofern zu ergänzen, als neu dieselbe Kompetenzordnung auch für die Festsetzung des Gemeindegzuschlages betreffend KTA (Art. 16) gelten soll.

9 **Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Mit der Einführung einer zukunftsweisenden Tourismusfinanzierung im Kanton Graubünden wird die Umsetzung der Bündner Tourismusreform nachhaltig gestärkt. Den Tourismusorganisationen und Gemeinden können die notwendigen Mittel für ein effizientes Tourismusmarketing und für die Tourismusentwicklung zur Verfügung gestellt werden. Der Kanton Graubünden kann dadurch die Rahmenbedingungen für die Tourismuswirtschaft massgeblich verbessern.

Die im Zusammenhang mit der Einführung einer KTA entstehenden Vollzugskosten sollen – abgesehen von einmaligen Investitionskosten (Software für Steuerregister) – vollständig aus den Bruttoerträgen der KTA finanziert werden und führen somit zu keinen permanenten Mehrkosten für den Kanton.

9.1 **Finanzielle Auswirkungen**

Im Februar 2006 hat der Kanton Graubünden im Zusammenhang mit der Rückzahlung von Dotationskapital der Graubündner Kantonalbank einen ausserordentlichen Finanzertrag von Fr. 100.0 Mio. erzielt. Der Grosse Rat hat am 13. Juni 2006 aus diesem Sonderertrag Fr. 18.0 Mio. für die Umsetzung des Reformprojektes „Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus“ beschlossen (Verpflichtungskredit 2006 bis 2012). Zusätzlich leistet der Bund im Rahmen des Förderprogramms Innotour einen Beitrag von insgesamt Fr. 2.0 Mio. an das für den Schweizer Tourismus wegweisende Reformprojekt. Mit diesen Mitteln, insgesamt Fr. 20 Mio., werden die regionalen Transformationsprojekte (DMO- und ReTO-Bildung), die verschiedenen flankierenden Massnahmen (Elektronische Tourismusplattform Graubünden, Führungs- und Monitoringsystem / Balanced Scorecard, Branding / Markenstrategie, Strategie für den Natur- und kulturnaher Tourismus, Qualitätsoffensive, Finanzierung des Tourismusmarketings) sowie das gesamte Projektmanagement inkl. den für die Umsetzung notwendigen Grundlagenarbeiten finanziert.

Der Vollzug des Gesetzes über die Finanzierung der Tourismusorganisationen hat direkt (d.h. mit Ausnahme der Investitionskosten für die Steuerregistersoftware) keinen Einfluss auf die Staatsrechnung des Kantons Graubünden. Im Gesetz sind keine zusätzlichen finanziellen Verpflichtungen des Kantons vorgesehen. Die Kosten des Vollzugs werden vollumfänglich aus den Erträgen der KTA finanziert. Der gesamte administrative Aufwand (inkl. Personalkosten) soll mittelfristig nicht mehr als 4% der Bruttoerträge aus der KTA betragen.

Beim Systemwechsel von den bisherigen Kurtaxen und kommunalen Tourismusförderungsabgaben hin zur KTA gilt es der Sicherung der Liquidität der Tourismusorganisationen Rechnung zu tragen. Da die KTA-Erträge – wie heute auch die Erträge der Tourismusförderungsabgaben – im Rahmen des KTA-Inkassos erst mit einigen Monaten Verzögerung verfügbar und damit den Tourismusorganisationen auszahlbar sind, braucht es bei der Einführung der

KTA eine Übergangslösung. Detailabklärungen werden zeigen, wie hoch der Liquiditätsbedarf in den ersten Monaten nach der Einführung der KTA sein wird. Diese Mittel sollen vom Kanton – unter Berücksichtigung der anfallenden Kapitalkosten – temporär zur Verfügung gestellt werden. Damit kann eine reibungslose KTA-Einführung erfolgen. Dem Kanton entsteht dadurch keine zusätzliche finanzielle Belastung. Die Kosten der einmaligen und zeitlich befristeten Kapitalverzinsung sollen von den Tourismusorganisationen aus den künftigen KTA-Erträgen finanziert werden.

Im Rahmen der zahlreichen Diskussionen rund um die Einführung der KTA wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass der Kanton Graubünden sich selber ebenfalls an der Finanzierung des Tourismusmarketings beteiligen soll. Heute leistet der Kanton Graubünden, gestützt auf das Gesetz über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im Kanton Graubünden (GWE; BR 932.100) im Rahmen der Tourismusförderung Beiträge an Graubünden Ferien und an weitere Projekte.

Auch für die weitere Stärkung der Regionenmarke Graubünden sind Beiträge des Kantons Graubünden in der Finanzplanung vorgesehen. Der Kanton hat als Inhaber der Marke Graubünden grosses Interesse an einem weiterhin erfolgreichen Aufbau der Marke Graubünden. Umfang und Dauer der Förderung durch den Kanton hängt stark von der Bereitschaft der anderen Markenpartner ab, sich selber in erheblichem Masse an den Kosten des Markenmanagements zu beteiligen.

Damit die Vollzugsorganisation operativ tätig werden kann, sind IT-seitige Investitionen zwischen Fr. 1.9 und 2.3 Mio. erforderlich. Diese gehen zulasten der Staatsrechnung und sollen in Form eines Verpflichtungskredites durch den Grossen Rat genehmigt werden. Zudem wird der Aufwand für die Ersterhebung der Daten auf rund Fr. 750'000.-- geschätzt, welcher aus den KTA-Erträgen der Jahre 2012 bis 2015 finanziert werden soll.

9.2 Personelle Auswirkungen

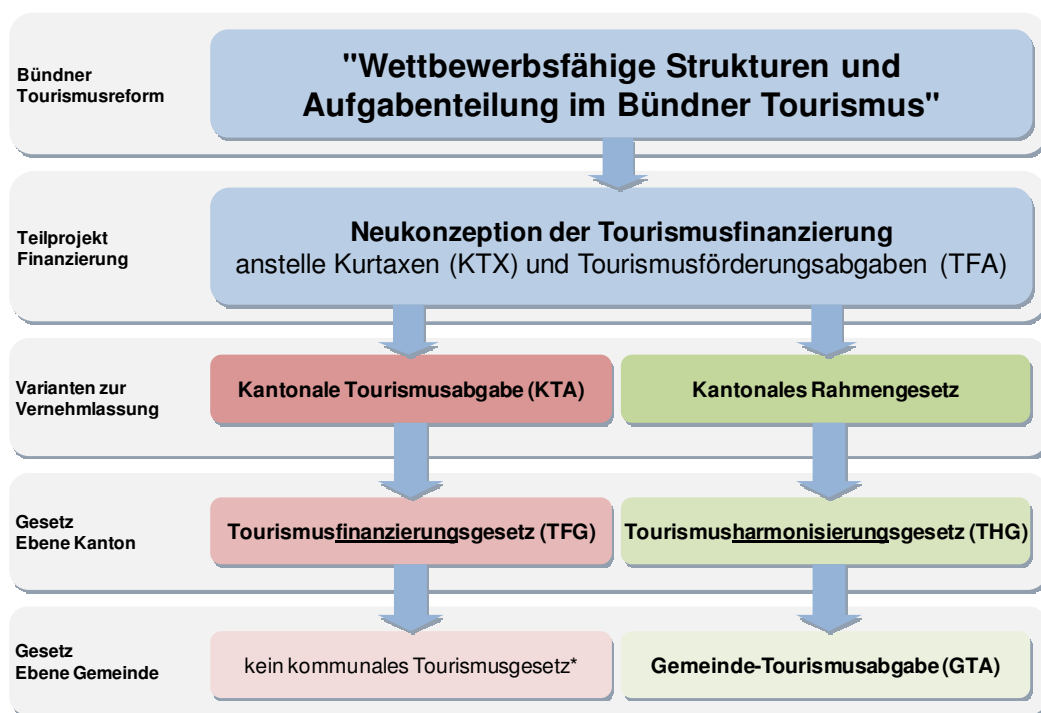
Ein zentraler, durch den Kanton umgesetzter Vollzug führt dazu, dass in den Tourismusorganisationen und Gemeinden erhebliche personelle Ressourcen nicht mehr für den Vollzug der kommunalen Gesetze eingesetzt werden müssen. Diese rund 2400 Stellenprozent können für andere Aufgaben – idealerweise im Tourismusmarketing – vorgesehen werden.

Der Vollzug der KTA soll in einer neuen Verwaltungsabteilung dem Amt für Wirtschaft und Tourismus angegliedert werden. Es sind rund 800 Stellenprozent dafür vorgesehen, wobei in der Einführungsphase von rund drei Jahren zusätzliche personelle Kapazitäten (400 Stellenprozent) für die erstmalige Erfassung aller KTA-pflichtigen Unternehmen und Wohnungen nötig sind. Eine abschliessende Einschätzung der personellen Auswirkungen ist noch nicht möglich, da hinsichtlich des Vollzugs noch weitere Detailabklärungen vorzunehmen sind.

C) KANTONALES RAHMENGESETZ

Im Abschnitt C dieses erläuternden Berichtes zur Tourismusfinanzierung in Graubünden wird einerseits vertieft auf die Variante „Rahmengesetz“ eingegangen (Kap. 10) und andererseits Ausführungen zu weiteren geprüften Alternativen gemacht (Kap. 11). Ein kantonales Rahmengesetz mit dem Titel „Gesetz über die Harmonisierung der Tourismusfinanzierung“ (THG) wurde für die Vernehmlassung vollständig ausformuliert. Damit kann ein sachlicher Vergleich zur KTA gewährleistet werden.

Abb. 15: Varianten der Tourismusfinanzierung



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

Quelle: AWT, 2009

10 Kantonales Rahmengesetz als Variante

Als Variante zur KTA (Gesetz über die Finanzierung der Tourismusorganisationen TFG) wurde ein kantonales Rahmengesetz für kommunale Tourismusabgaben geprüft. Nachfolgend wird die Konzeption „Rahmengesetz“ (Gesetz über die Harmonisierung der Tourismusfinanzierung THG) näher erläutert.

Ausgangslage: Im Mai und Juni 2008 fanden verschiedene öffentliche Informationsveranstaltungen zur KTA mit dem Ziel statt, Rückmeldungen von der touristischen Basis zu erhalten, Anregungen für die weitere Ausgestaltung der KTA aufzunehmen und Erwartungen der lokalen Akteure zu erfahren. Aus politischen Kreisen wurde angeregt, dass für die Vernehmlassung auch Varianten, so z.B. die Idee eines Rahmengesetzes zur Finanzierung der Tourismusorganisationen im Kanton Graubünden, geprüft werden sollen. Ziel eines Rahmengesetzes soll sein, dass einerseits die Gemeindeautonomie weitmöglichst gewahrt bleibt und andererseits die Voraussetzung geschaffen wird, dass die Ziele der Tourismusreform aufrechterhalten und gestützt werden. Die Schaffung von wettbewerbsfähigen Tourismusorganisationen soll rasch erfolgen und nicht vom Zeitplan hinsichtlich weitreichender Gemeindeformen abhängig gemacht werden.

Um eine genügende Vergleichbarkeit herzustellen, wurde dem Begehren nach einem Rahmengesetz entsprochen und ein Gesetzesentwurf inklusive Artikelkommentierung erarbeitet. Dieser wird nun im Rahmen der Vernehmlassung über die künftige Tourismusfinanzierung im Kanton Graubünden der KTA gegenübergestellt. Damit soll auch erreicht werden, dass die Vor- und Nachteile der vorgeschlagenen KTA besser abgeschätzt werden können. Hinsichtlich flächendeckender Umsetzung, Vollzugsorganisation und Einbezug von Vorleister-Regionen gibt es bei der Variante Rahmengesetz deutliche Unterschiede zur KTA.

Der vollständig ausformulierte Entwurf für die Ausgestaltung eines Rahmengesetzes (Gesetz über die Harmonisierung der Tourismusfinanzierung, THG) wird in der Vernehmlassung zum Gesetz über die Finanzierung der Tourismusorganisationen (TFG) ebenfalls zur Diskussion gestellt. Die Vernehmlassung soll aufzeigen, welcher Weg bezüglich Tourismusfinanzierung im Kanton Graubünden weiterverfolgt werden soll.

10.1 Grundkonzept eines kantonalen Rahmengesetzes

An den Zielen der Bündner Tourismusreform, nämlich der Schaffung effizienter Tourismusstrukturen resp. –organisationen in Form sogenannter DMO und ReTO ändert das Konzept eines Rahmengesetzes nichts. Die Ausführungen zur Tourismusreform in den Kapiteln 2 und 3 gelten somit auch beim Konzept eines Rahmengesetzes. Gleiches gilt für die angestrebten Grössenordnungen von wettbewerbsfähigen DMO (annähernd 2 Mio. Logiernächte pro Jahr, mindestens Fr. 4 bis 7 Mio. Marketingbudget usw.).

Einer der Hauptunterschiede eines Rahmengesetzes zur vorgeschlagenen KTA besteht aber darin, dass auf die Einführung einer Tourismusabgabe auf Stufe Kanton verzichtet wird. Die Erhebungskompetenz (Abgabenhöhe) für eine freiwillige Tourismusabgabe wird beim Rahmengesetz an die Gemeinden delegiert. Diese können bei der Variante „Rahmengesetz“ somit auf freiwilliger Basis eine Gemeinde-Tourismusabgabe (GTA) einführen. 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 (DMO oder ReTO) ihrer Region anschliessen resp. dieser die Entwicklung sowie das betriebsübergreifende Marketing des Tourismus übertragen. Damit soll für Gemeinden ein Anreiz geschaffen werden, sich einer Tourismusorganisation anzuschliessen und so zum Erfolg der Bündner Tourismusreform beizutragen. Die Aufgabenteilung zwischen Gemeinde(n) und Tourismusorganisation umfasst auch die Zuständigkeit bei touristischen Infrastrukturen in Bezug auf Erstellung, Betrieb und Unterhalt.

Wie das Wort „Rahmengesetz“ sagt, sind die Gemeinden in der Ausgestaltung einer GTA indes 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 vom Kanton im Rahmengesetz vorgegeben. Im wichtigsten Punkt aber, nämlich in der Bestimmung der Abgabesätze und damit der konkreten Höhe einer GTA, sind die Gemeinden frei. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass diejenigen Bereiche wie Abgabepflicht, Bemessungsgrundlage und Verwendungszweckbindung, welche der Kanton im Rahmengesetz regelt, durch das Verfassungsrecht bereits weitgehend vorgespurt werden (z.B. die Verwendung der Abgabenerträge zum Nutzen der Abgabepflichtigen). In weiten Bereichen konkretisiert das kantonale Rahmengesetz somit bloss, was aufgrund von Verfassungsgrundsätzen und der dazu ergangenen Rechtsprechung ohnehin bereits vorgezeichnet ist.

Ziel ist bekanntlich auch beim Rahmengesetz die erfolgreiche Umsetzung der Bündner Tourismusreform. Dieses Resultat 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 fraglichen Tourismusorganisationen „angemessen“ zu finanzieren, wobei dieser Ausdruck im Gesetz näher umschrieben wird (Art. 4 Abs. 3 THG). 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 „angemessene“ Finanzierung durch die Gemeinden sichergestellt wird, ob durch allgemeine Steuermittel oder die zusätzliche Einführung einer GTA, überlässt das Rahmengesetz dem freien Entscheid der Gemeinden.

Das Rahmengesetz soll somit ebenfalls die Grundlage für die Finanzierung der Tourismusorganisationen im Kanton Graubünden legen und auf kommunaler Zusammenarbeit, ergänzt mit kantonalen Zielvorgaben, basieren. Das Rahmengesetz sieht die Organisation „von unten nach oben“ vor. Das heisst, die Verantwortungsträger für das Tourismusmarketing sind die Gemeinden, welche sich zur Erreichung des gesetzten Zieles gemeinsam organisieren. Der Kanton legt mit dem Rahmengesetz lediglich die Grundzüge zur Erreichung der Zielsetzungen der Bündner Tourismusreform fest. Er sichert im Wesentlichen die Finanzierung der Tourismusorganisationen, um den künftigen Herausforderungen gerecht zu werden und ermöglicht einen langfristigen, kontinuierlichen Aufbau an Kompetenz und Effizienz in den Tourismusorganisationen.

10.2 Aufbau des kantonalen Rahmengesetzes

Das kantonale Rahmengesetz, konkret „Gesetz über die Harmonisierung der Tourismusfinanzierung“ (THG oder Harmonisierungsgesetz)“, hat folgenden Aufbau:

- I. Allgemeine Bestimmungen
- II. Tourismusorganisation
- III. Tourismusabgabe
- IV. Schlussbestimmungen

Diese vier Haupttitel seien im Folgenden kurz erläutert.

Titel I Allgemeine Bestimmungen: In diesem Titel wird der Zweck des Harmonisierungsgesetzes umschrieben (Art. 1). Der Kern der Bestimmung, der auf die Ziele der Bündner Tourismusreform Bezug nimmt, lautet gleich wie beim Entwurf des TFG, der in Kapitel 3 und 4 der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage erläutert wird. Zudem wird, dem Charakter des THG als Rahmengesetz entsprechend, festgehalten, dass dieses die Rahmenbedingungen für die freiwillige Erhebung einer Tourismusabgabe auf Stufe Gemeinde (GTA) vorgibt.

Ferner werden einleitend in Art. 2 in Verbindung mit Anhang I, analog wie im Entwurf des TFG, verschiedene Definitionen vorgenommen.

Titel II Tourismusorganisation: In diesem Titel werden Aufgaben und Kompetenzen der Tourismusorganisationen (DMO und ReTO) umschrieben (Art. 3). Diese Umschreibung lehnt sich an diejenige im Entwurf des TFG an, was sachgerecht ist, weil die Ziele der Bündner Tourismusreform und die damit verbundenen Aufgaben bei beiden Gesetzeskonzepten dieselben bleiben.

Ferner wird festgehalten, dass sich Gemeinden (freiwillig) einer derartigen Tourismusorganisation anschliessen und dieser die Entwicklung sowie das betriebsübergreifende Marketing des Tourismus übertragen können (Art. 4).

Daneben enthält Titel II des Gesetzesentwurfes aber auch Bestimmungen, welche spezifisch auf die vorliegend gewählte Normierung mittels eines Rahmengesetzes zugeschnitten sind.

Der Rückgriff auf ein Rahmengesetz birgt bekanntlich die erhöhte Gefahr von „Trittbrettfahrern“. Je mehr Spielraum vorhanden ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass aus dem Verbund ausgeschert wird und nur wenige einen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Bündner Tourismusreform leisten. Dadurch könnte das Projekt in seinem Kern gefährdet werden.. Auch ein Rahmengesetz muss deshalb verschiedene flankierende Massnahmen vorsehen, welche eine nicht zielführende Gesamtentwicklung verhindern oder zumindest unattraktiv machen.

Zu diesem Zweck sieht der Entwurf des Harmonisierungsgesetzes unter anderem vor, dass:

- Gemeinden in der Finanzierung der Tourismusorganisationen nicht gänzlich frei sind, sondern diese – wie oben bereits erwähnt – „angemessen“ sicherstellen müssen (Art. 3 Abs. 4);
- nur Gemeinden, die einer Tourismusorganisation angeschlossen sind und dieser die "Tourismusförderung" übertragen haben, überhaupt freiwillig eine GTA erheben dürfen (Art. 6 Abs. 1)³⁸. Nicht angeschlossene Gemeinden sind zur Finanzierung der Entwicklung sowie des betriebsübergreifenden Marketing des Tourismus auf allgemeine Steuermittel und sonstige Einnahmen angewiesen. Die Erhebung von Kurtaxen, Tourismusförderungsabgaben und dgl. ist nach Einführung des Harmonisierungsgesetzes nicht mehr zulässig;
- als ultima ratio die Regierung Gemeinden zum Anschluss an eine Tourismusorganisation und zur Übertragung der Tourismusförderung an eine DMO oder ReTO verpflichten kann. Die Voraussetzungen für einen derartigen Entscheid der Regierung werden im Gesetz umschrieben (Art. 5).

Titel III Tourismusabgabe: Titel III des Gesetzesentwurfes regelt die Grundsätze, die Gemeinden bei der freiwilligen Einführung einer GTA zu erfüllen haben. Gegliedert ist der Titel nach Massgabe der wichtigsten Elemente eines sog. Abgaberechtsverhältnisses, nämlich:

1. Abgabehoheit
2. Abgabepflicht
3. Abgabeobjekt
4. Bemessungsgrundlage
5. Abgabesätze

³⁸ Diese Bestimmung ist an sich in Teil III des Gesetzes geregelt, wir aber aus Gründen des Sachzusammenhangs bereits hier diskutiert.

6. Verwendungszweckbindung

7. Veranlagung und Bezug

8. Weitere Bestimmungen

In ihrem Inhalt und ihrer Struktur sind die Bestimmungen an die Formulierungen angelehnt, wie sie im Entwurf des TFG für die Erhebung einer KTA verwendet werden. Auch bei einer Gemeinde-Tourismusabgabe soll der direkte oder indirekte Nutzen, den ein Abgabepflichtiger aus dem Tourismus erzielt, als Abgabeobjekt erfasst werden. Davon ausgehend ist auch eine GTA entsprechend auszugestalten.

Zum Konzept einer kantonalen Tourismusabgabe bestehen indes folgende zentralen Unterschiede:

- Höhe der Abgabesätze (und damit Höhe einer Gemeinde-Tourismusabgabe): hier sind die Gemeinden – im Gegensatz zum Konzept einer KTA – innerhalb der verfassungsrechtlichen Schranken (vgl. Kap. 7) frei in der Festlegung der Höhe der Abgabesätze. Der Unterschied ist freilich nicht allzu gross, weshalb auch im Konzept einer KTA Gemeinden einen Zuschlag/Abschlag zur KTA vorsehen können (Art. 16 TFG) und insoweit auch hier eine gewisse Autonomie in der Festsetzung der Abgabenhöhe haben;
- Die sog. Vorleisterregionen/-gemeinden gemäss Entwurf TFG erhalten im Rahmen des Harmonisierungsgesetzes keine andere Behandlung als die übrigen Regionen des Kantons. Auf eine diesbezügliche Sonderregelung wird somit verzichtet;
- Auf die Schaffung eines kantonalen Tourismusfonds im Sinne des Entwurfes TFG wird ebenfalls verzichtet.

Was die Bestimmungen zur Gemeinde-Tourismusabgabe im Einzelnen anbelangt, sei auf die artikelweise Kommentierung in Kapitel 10.3 verwiesen.

Titel IV Schlussbestimmungen: Diesbezüglich sei ebenfalls auf die artikelweise Kommentierung in Kapitel 10.3 verwiesen.

10.3 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzesvorschlages

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 1: Dieser Artikel umschreibt den Zweck des Rahmengesetzes, der grundsätzlich mit demjenigen des TFG übereinstimmt. Betreffend Hintergrund der Bündner Tourismusreform sei deshalb ebenfalls auf die Kapitel 1 bis 3 verwiesen.

Abs. 2: Im Gegensatz zum TFG ist im vorliegenden Rahmengesetz nicht eine *kantonale* Tourismusabgabe vorgesehen. Vielmehr ist hier die Erhebung einer Tourismusabgabe im Kompetenzbereich der Gemeinden (Gemeinde-Tourismusabgabe oder GTA) vorgesehen. Die Gemeinden sollen eine mögliche GTA aber nicht völlig frei, sondern nach den Vorgaben des vorliegenden Rahmengesetzes erheben. Dies stellt Abs. 2 sicher. Mit der Vorgabe eines Rahmens und einer Vereinheitlichung (welche die Abgabesätze nicht mit umfasst, vgl. Art. 12) soll der ineffiziente und teilweise unübersichtliche Zustand bei den bisher erhobenen touristischen Abgaben (Kurtaxen, Sporttaxen, Tourismusförderungsabgaben usw.) eliminiert werden.

Art. 2 Begriffe

Diese Bestimmung verweist auf Anhang I, wo diverse im Gesetz verwendete Begriffe definiert werden. Nicht mehr umschrieben wird der Terminus "Vorleistungsgemeinden/-region", da für diese im vorliegenden Rahmengesetz keine Sonderregeln mehr vorgesehen sind.

Bezüglich der anderen Begriffe kann auf die Ausführungen zu Art. 2/Anhang I des TFG verwiesen werden. Anstelle des Verweises auf den Kanton, ist beim vorliegenden Rahmengesetz freilich aufgrund des Sachzusammenhanges der Verweis auf die Gemeinde(n) notwendig.

II. Tourismusorganisation

Art. 3 Tourismusorganisationen

Dieser Artikel entspricht weitgehend Art. 3 TFG, so dass auf die Ausführungen in Kap. 8 verwiesen werden kann.

Abs. 1: Diese Bestimmung definiert die Aufgabenbereiche der Tourismusorganisationen in Graubünden. Sie lehnt sich – wie erwähnt – an die Bestimmung von Art. 3 Abs. 1 TFG an.

Abs. 2: Hier wird der Grundsatz festgehalten, dass die Gemeinden und jeweiligen Tourismusorganisationen (DMO, ReTO), denen letztlich die Finanzmittel seitens der Gemeinden zur Verfügung gestellt werden, sich in geeigneter juristischer Form über eine geeignete Auf-

gaben- und Mittelteilung einigen müssen. Anhaltspunkte liefern dabei Art. 50 resp. 63 des Bündner Gemeindegesetzes.

Abs. 3: Damit Gewähr dafür besteht, dass die den Tourismusorganisationen seitens der Gemeinden überlassenen Finanzierungsmittel durch die zuständigen Tourismusorganisationen (DMO und ReTO) effizient eingesetzt werden, müssen die erwähnten Tourismusorganisationen mit Blick auf bestimmte Richtgrössen und Eckwerte gewissen Mindestanforderungen genügen. Der Artikel zählt einzelne dieser Anforderungen beispielhaft auf.

Abs. 4: Die zuständige kantonale Behörde entscheidet, ob Tourismusorganisationen die gesetzlichen Rahmenbedingungen erfüllen, namentlich auch diejenigen, um in den Genuss von Gemeindemitteln (bspw. einer Gemeinde-Tourismusabgabe) zu kommen. Dies ergibt sich bereits aus dem Grundgedanken der Bündner Tourismusreform (vgl. Kap. 3.8 und 3.9 betreffend den durch die Tourismusorganisationen zu erfüllenden Kriterien). Der Absatz hält in lit. b ferner fest, dass die zuständige kantonale Behörde entscheidet, wenn sich Gemeinden und Tourismusorganisationen mit Bezug auf die in Abs. 2 erwähnte Aufgabenteilung und Zweckverwendung der Finanzierungsmittel nicht einigen können.

Abs. 5: Die Festlegung der Tourismusregionen gemäss Abs. 1 fällt in die Kompetenz der Regierung, was dieser Absatz explizit festhält.

Art. 4 Gemeinden und Tourismusorganisationen

Abs. 1: Gemäss der Bündner Tourismusreform soll die Entwicklung des Tourismus und das betriebsübergreifende Marketing vor allem durch die Destinationsmanagement-Organisationen (DMO) sowie regionale Tourismusorganisationen (ReTO) durchgeführt werden. Die Gemeinden können sich freiwillig, unter Vorbehalt von Art. 5, derartigen Organisationen anschliessen resp. diesen gleichzeitig die "Tourismusförderung" übertragen. Dies hält die vorliegende Bestimmung explizit fest.

Abs. 2: Durch den Anschluss an die jeweiligen DMO und ReTO und die damit verbundene Aufgabendelegation verpflichten sich die jeweiligen Gemeinden, den erwähnten Organisationen die benötigten, in der Sprache des Gesetzes "angemessenen", finanziellen Mittel zu überlassen. Was "angemessen" konkret bedeutet, wird im Folgeabsatz umschrieben.

Abs. 3: Die jeweiligen DMO und ReTO haben aufgrund der Bündner Tourismusreform verschiedene, namentlich finanzielle Vorgaben (Marketingbudget in der Grössenordnung von mindestens Fr. 4 bis 7 Mio. usw.). Es sei auf Anhang I lit. f und Art. 3 verwiesen. Damit die erwähnten Tourismusorganisationen die ihnen vom Gesetz übertragenen Aufgaben sinnvoll und effizient wahrnehmen können, müssen sie durch die Gemeinden „angemessen“ im Sinne des vorliegenden Absatzes finanziert werden. „Angemessen“ ist eine Finanzierung, wenn sie den DMO und ReTO ermöglicht, die ihnen im Zuge der Bündner Tourismusreform übertragenen Aufgaben zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Bündner Tourismus sinnvoll sowie effizient wahrzunehmen und im Wettbewerb mit anderen Tourismusregionen bestehen zu können (vgl. Kap. 3.8 und 3.9).

Abs. 4: Die Gemeinden sind nach der Konzeption des vorliegenden Gesetzes frei, wie sie die Mittel für die Finanzierung der Tourismusorganisationen bereitstellen. Die Einführung einer Gemeinde-Tourismusabgabe ist somit nicht zwingend, wenn eine Gemeinde z.B. genügend allgemeine Steuereinnahmen (Einkommenssteuer, Gewinnsteuer, Liegenschaftssteuer usw.) generiert, um damit im Verbund mit anderen Gemeinden an die Finanzierung einer DMO resp. ReTO ihren "angemessenen" Beitrag zu leisten. Dies hält der vorliegende Absatz unter gleichzeitiger Nennung möglicher Finanzierungsmittel (allgemeine Steuermittel, Erträge des Finanzvermögens, Gewinne staatlicher Anstalten und gemischtwirtschaftlicher Unternehmen, Tourismusabgabemittel usw.) fest.

Falls eine Gemeinde keine Tourismusabgabe erhebt, sondern zur Finanzierung von DMO und ReTO allgemeine Steuermittel oder die anderen oben erwähnten Finanzierungsmittel verwendet, stellt sich die Frage, ob damit nicht eine Änderung der mehrwertsteuerlichen Behandlung dieser Zahlungen resp. der diesen zugrunde liegenden Leistungen erfolgen muss. Betreffend eine Finanzierung mit Tourismusabgaben enthält bekanntlich Art. 18 Abs. 2 lit. b des neuen Mehrwertsteuergesetzes – wie in der Vergangenheit das alte Mehrwertsteuergesetz – eine Sonderbestimmung. Diese lautet wie folgt: "Mangels Leistung gelten namentlich die folgenden Mittelflüsse nicht als Entgelt: [...] b. Gelder, die Kur- und Verkehrsvereine ausschliesslich aus öffentlich-rechtlichen Tourismusabgaben erhalten und die sie im Auftrag von Gemeinwesen zugunsten der Allgemeinheit einsetzen". Diese Sonderbestimmung wird nun bei einer Finanzierung ohne Tourismusabgaben nicht zur Anwendung kommen können. Es stellt sich in diesen Fällen (keine Erhebung einer Tourismusabgabe) somit die Frage, ob die allgemeine Subventionsbestimmung von Art. 18 Abs. 2 lit. a des neuen Mehrwertsteuergesetzes anzuwenden ist. Wenn dies der Fall wäre, würden vermutlich auch die Zahlungsströme von der Gemeinde an die DMO/ReTO, die nicht aus Tourismusabgaben stammen, analog behandelt, d.h. die zugrunde liegenden Leistungen nicht der Mehrwertsteuer unterliegen. Sicher ist dies jedoch nicht. Falls eine Gemeinde in Zusammenarbeit mit einer DMO resp. ReTO eine Finanzierung ohne Tourismusabgaben plant, empfiehlt es sich, den Sachverhalt vorgängig mit der Eidg. Steuerverwaltung, Hauptabteilung Mehrwertsteuer zu besprechen. Andernfalls besteht ein Risiko, dass plötzlich eine mehrwertsteuerpflichtige Leistung seitens der DMO/ReTO vorliegt, was die Tourismusförderung verteuern würde.

Abs. 5: Der von einer DMO oder ReTO benötigte jährliche Gesamt-Finanzierungsbetrag wird in Anwendung dieses Absatzes auf die betroffenen Gemeinden der Tourismusregion nach Massgabe deren jeweiligen Logiernächte umgelegt.

Beispiel: Eine DMO hat ein Budget von Fr. 6 Mio. Die Gemeinden der entsprechenden Tourismusregion haben davon Fr. 5 Mio. aufzubringen (im Sinne der „angemessenen“ Finanzierung von Art. 4 Abs. 2 und 3). Der Betrag von Fr. 5 Mio. wird auf die Gemeinden der fraglichen Tourismusregion z.B. nach Massgabe deren jeweiligen Logiernächte aufgeteilt. Generiert eine Gemeinde 10% der Logiernächte der Tourismusregion, so hat sie der DMO einen Betrag von Fr. 500'000 zu leisten. Wie die angesprochene Gemeinde diese Fr. 500'000 finanziert, ob durch allgemeine Steuermittel oder eine Gemeinde-Tourismusabgabe, ist der Gemeinde überlassen.

Art. 5 Obligatorischer Anschluss

Abs. 1: Die Gesetzgebung auf Basis eines kantonalen Rahmengesetzes soll die Bündner Tourismusreform nicht in Frage stellen. Bei einem Rahmengesetz ist nun aber die Gefahr, dass Trittbrettfahrer von Tourismusförderungsmassnahmen profitieren, ohne ihren entsprechenden Beitrag an deren Finanzierung zu leisten, erheblich grösser. Konkret besteht bei einem Rahmengesetz das Risiko, dass sich einzelne Gemeinden weder einer DMO noch einer ReTO anschliessen und diese Organisationen infolgedessen finanziell nicht unterstützen, trotzdem aber von deren Förderungstätigkeit in der Region indirekt profitieren.

Um dieser unerwünschten Auswirkung entgegen zu treten, sieht der vorliegende Absatz vor, dass die Regierung Gemeinden einer bestimmten Tourismusregion *verpflichten* kann, sich einer Tourismusorganisation anzuschliessen und dieser die Tourismusförderung zu übertragen. Damit werden die Gemeinden gleichzeitig verpflichtet, angemessen zur Finanzierung der betreffenden Tourismusorganisation beizutragen. Voraussetzung für das Einschreiten der Regierung ist die Gefährdung der Ziele der Bündner Tourismusreform in einer bestimmten Tourismusregion, d.h. konkret das Weiterbestehen nicht wettbewerbsfähiger Strukturen oder das Fehlen zweckmässiger Aufgabenteilungen.

Abs. 2: Dieser Absatz nennt den Haupt Gesichtspunkt, den die Regierung bei ihrer Entscheidung gemäss Abs. 1 zu beachten hat, nämlich die Tourismusabhängigkeit der Gemeinden resp. Regionen (vgl. Tab. 11 und Abb. 11). In lit. a bis d wird der Begriff „Tourismusabhängigkeit“ weiter konkretisiert.

Abs. 3: In Analogie zu Art. 72 Abs. 2 des Steuerharmonisierungsgesetzes des Bundes (SR 642.14) sieht auch das vorliegende Gesetz vor, dass im Falle, wo Gemeindeerlasse (z.B. GTA-Gesetze) dem vorliegenden Gesetz nach Ablauf einer gewissen Frist widersprechen, letzteres als ultima ratio – und soweit möglich – direkt zur Anwendung gelangt. Dies gilt, soweit die Gemeinden nicht durch Änderung ihres Gemeinderechts selbst innert angemessener Frist Abhilfe schaffen. Der letzte Satz der Bestimmung gibt der Regierung zudem die Kompetenz, die erforderlichen zusätzlichen Vorschriften zu erlassen, damit das vorliegende Gesetz in einem derartigen „Ersatzvornahmefall“ in sinnvoller und rechtskonformer Weise *direkt* angewendet werden kann.

III. Tourismusabgabe

1. Abgabehoheit

Art. 6 Abgabehoheit der Gemeinden

Abs. 1: Politische Gemeinden können freiwillig eine Gemeinde-Tourismusabgabe erheben. Bedingung dafür ist allerdings, dass sie sich einer Tourismusorganisation angeschlossen resp. dieser die Entwicklung sowie das betriebsübergreifende Marketing des Tourismus übertragen haben. Mit dieser Bedingung soll ein Anreiz für Gemeinden geschaffen werden, sich im Sinne der Bündner Tourismusreform zu verhalten und zu deren Erfolg beizutragen.

Satz 2 von Abs. 1 stellt klar, dass die Gemeinden ausser der im vorliegenden Gesetz vorgesehenen Tourismusabgabe keine anderen touristischen Sonderabgaben resp. –steuern erheben dürfen. Damit soll im Sinne von Rechtssicherheit und Effizienz eine gewisse Vereinheitlichung und Vereinfachung im Tourismusabgaberecht erreicht werden. Satz 3 von Abs. 1 stellt zudem klar, dass dies auch für Gemeinden gilt, die keiner Tourismusorganisation angeschlossen sind und somit nach Massgabe von Satz 1 keine Gemeinde-Tourismusabgabe erheben dürfen. Keiner Tourismusorganisation angeschlossene Gemeinden dürfen somit touristischen Sonderabgaben resp. –steuern, welcher Art auch immer, nicht mehr erheben. Damit sollen „Trittbrettfahrer“ verhindert und der Bündner Tourismusreform zum Durchbruch verholfen werden.

Abs. 2: Diese Bestimmung verweist auf die Gesetzgebungskompetenz des Kantons. Falls das kantonale Recht keine abschliessende Regelung im vorliegenden Gesetz enthält, sind die Gemeinden frei in der Ausgestaltung einer Gemeinde-Tourismusabgabe. Damit keine unnötigen Lücken in der Gesetzgebung entstehen, sieht der letzte Satz von Abs. 2 vor, dass die Gemeinden in ihren Gemeinde-Tourismusabgabengesetzen subsidiär auf die kantonale Steuergesetzgebung verweisen müssen.

Abs. 3: Die wichtigen Elemente des Abgaberechtsverhältnisses haben die Gemeinden in einem Gesetz im *formellen* Sinn zu regeln. Die jeweiligen Gemeinde-Tourismusabgabengesetze sind zudem durch die Regierung mit konstitutiver Wirkung zu genehmigen.

2. Abgabepflicht

Art. 7 Abgabesubjekte

Was bei den Abgabesubjekten einer KTA ausgeführt wurde, gilt grundsätzlich auch für die Umschreibung der Abgabepflichtigen bei einer auf Stufe Gemeinde erhobenen Tourismusabgabe. Um den Gleichheitssatz nicht zu verletzen, muss auch hier mit Blick auf den Zweck der Abgabe (Tourismusförderung) der Kreis der Abgabepflichtigen sachlich richtig gewählt und umschrieben werden. Auch die Gemeinde-Tourismusabgabengesetze dürfen weder wesentliche Abgabegruppen, die aus dem Tourismus Nutzen ziehen, weglassen, noch Personengruppen, die keinen derartigen Tourismusvorteil erzielen, der Abgabepflicht unterstellen. Um dies sicherzustellen, umschreibt das Rahmengesetz die Abgabepflichtigen, die ein allfälliges Gemeinde-Tourismusgesetz einer GTA unterwerfen muss, in abschliessender Weise.

Für weitergehende, detaillierte Hinweise zur Abgabepflicht sei auf die Kommentierung von Art. 5 TFG in Kap. 8 verwiesen.

Art. 8 Ausnahmen

Der vorliegende Artikel umschreibt – soweit Abs. 1 betroffen ist in abschliessender Weise – die Ausnahmen von der Abgabepflicht. Die Bestimmung entspricht fast wortwörtlich Art. 6 TFG, so dass auf dessen Kommentierung in Kap. 8 verwiesen werden kann.

3. Abgabeobjekt

Art. 9 Tourismusnutzen

Der Wortlaut dieser Norm entspricht praktisch wortwörtlich Art. 7 TFG. Nicht nur bei einer KTA, sondern auch bei einer Gemeinde-Tourismusabgabe ist konzeptionell der direkte oder indirekte Tourismusnutzen Abgabeobjekt. Es kann deshalb auf die Erläuterungen zu Art. 7 TFG in Kap. 8 verwiesen werden.

Ferner sei auf die Definition in Anhang I lit. i. hingewiesen.

4. Bemessungsgrundlagen

Art. 10 Bemessungsgrundsätze

Abs. 1: Eine bloss fix erhobene Gemeinde-Tourismusabgabe würde vor dem Nutzen-/ Vorteilsprinzip und dem (eingeschränkt) ebenfalls zu berücksichtigenden Leistungsfähigkeitsgrundsatz nicht standhalten. Analog einer KTA ist somit auch eine GTA variabel zu bemessen.

Abs. 2: Obschon eine GTA nach Massgabe von Abs. 1 grundsätzlich variabel zu bemessen ist, schliesst dies nicht aus, dass ergänzend eine fixe Grundpauschale erhoben wird. Es kann hierzu auf die Erläuterungen zu Art. 8 Abs. 1 TFG in Kap. 8 verwiesen werden. Wichtig ist hierbei, dass die Grundpauschale von den Gemeinden in einem vernünftigen Verhältnis zur variablen Komponente der GTA festgesetzt wird.

Abs. 3: Dieser Absatz entspricht weitgehend Art. 10 Abs. 1 TFG. Es kann deshalb auf die diesbezüglichen Erläuterungen in Kap. 8 verwiesen werden.

Abs. 4: Eine GTA will ihrem Konzept zufolge den direkten oder indirekten Tourismusnutzen der Abgabepflichtigen erfassen. Besondere Fragestellungen können sich bei Unternehmungen ergeben, welche Exportumsätze erzielen (d.h. beispielsweise Umsätze mit Kunden ausserhalb des Kantons). Dies sei an zwei Beispielen erläutert.

Beispiel 1: Ein Davoser Liegenschaftshändler verkauft oder vermittelt Bündner Ferienwohnungen an Personen mit Wohnsitz in Zürich.

Beispiel 2: Ein Surfbrett-Hersteller mit Sitz im Kanton verkauft 95% seiner Surfbretter in andere Kantone und das benachbarte Ausland.

Gemäss dem gesetzgeberischen Konzept können die beiden Fälle nicht gleich behandelt werden, obschon bei beiden Beispielen ausserkantonale Umsätze (d.h. "Exportumsätze") vorliegen. Bei Fall 1 ist trotz des Vorliegens eines Exportumsatzes der Tourismusnutzen gegeben. Es wäre konzeptionell nicht richtig, den Liegenschaftshändler von einer allfälligen GTA freizustellen, bloss weil Rechnungsempfänger Personen mit ausserkantonalem Wohn-

sitz sind. Da im Fall 1 auch ein Exportumsatz einen Tourismusnutzen für den Abgabepflichtigen generiert, ist eine GTA zu erheben.

Bei Beispiel 2 ist demgegenüber ein Exportumsatz gleichbedeutend mit einem erheblich geringeren oder sogar inexistenten Tourismusnutzen. Es wäre sachlich nicht richtig, die GTA auf der gesamten AHV-Lohnsumme des Surfbrett-Herstellers zu erheben. Eine massive Reduktion der GTA, bspw. nach Massgabe der Umsätze (z.B. 95%), ist angezeigt.

Diese soeben beschriebenen unterschiedlichen Fallkonstellationen soll Abs. 4 regeln. Wie die Regelung im Detail aussieht, wird den Gemeinden überlassen.

Art. 11 Variabler Teil

Abs. 1 lit. a bis d: Diese Bestimmung gibt abschliessend die Bemessungsgrundlagen vor, welche die Gemeinden für die verschiedenen Gruppen von Abgabepflichtigen bei Einführung einer GTA zu verwenden haben. Mittels einheitlichen Bemessungsgrundlagen soll eine gewisse Harmonisierung und Vereinfachung (bessere Übersichtlichkeit resp. Praktikabilität) in der Tourismusabgabenbemessung erzielt werden. Bezüglich der einzelnen Bemessungsgrundlagen als solchen (AHV-Lohnsumme; AHV-pflichtiges Einkommen, Gästezimmer, m²-Nettowohnfläche usw.) sei auf den Kommentar zu Art. 9 TFG in Kap. 8 verwiesen.

Abs. 2: Bezüglich des gesetzgeberischen Hintergrundes dieser Bestimmung sei auf das Beispiel in der Kommentierung von Art. 9 Abs. 3 TFG in Kap. 8 verwiesen. Es handelt sich hier um eine Grundsatzbestimmung, die in einem Gemeindegesetz noch zu konkretisieren sein wird.

5. Abgabesätze

Art. 12 Festlegung der Abgabesätze

Abs. 1: Die Gemeinden setzen die Abgabesätze, Abgabetarife und Abgabefreibeträge einer GTA in eigener Kompetenz fest. Bei der Festsetzung haben sie aber immerhin Art. 4 Abs. 2 zu beachten, d.h. sicherzustellen, dass die Finanzierung der Tourismusorganisationen in „angemessener“ Weise sichergestellt ist.

Abs. 2: Dieser Absatz ruft die beiden abgaberechtlichen Grundprinzipien in Erinnerung, gemäss denen eine Gemeinde-Tourismusabgabe zu bemessen ist. Es ist dies primär das Nutzen-/Vorteilsprinzip ("je mehr Vorteile aus der Tourismusförderung, desto höher die Abgabe") sowie subsidiär der Leistungsfähigkeitsgrundsatz. Zur Konkretisierung resp. Illustration dieser beiden abstrakten Prinzipien mit Bezug auf Tourismusabgaben sei auf die Kommentierung der KTA-Bemessung in den Art. 12 bis 15 TFG in Kap. 8 verwiesen.

Abs. 3 und 4: Damit eine Tourismusabgabe sinnvoll und effizient bemessen werden kann, sind einzelne Gruppen von Abgabepflichtigen (z.B. geordnet nach Branchen) zu bilden. Um auch hier den unübersichtlichen Wildwuchs der Vergangenheit zu beseitigen und die Abgabebemessung im Sinne der Effizienz und Verwaltungsökonomie zu harmonisieren, gibt das

Gesetz den "Branchenraster" resp. die verschiedenen Beherbergergruppen und –kategorien vor.

Abs. 5: Sollten die gemäss Abs. 3 und 4 vorgegebenen Branchenraster resp. Beherbergungsarten in einzelnen Fällen nicht sachgerecht sein, kann die zuständige kantonale Behörde Ausnahmen bewilligen.

Abs. 6: Dieser Absatz konkretisiert das Nutzen-/Vorteilsprinzip resp. den Leistungsfähigkeitsgrundsatz für zwei spezielle Bemessungskonstellationen, nämlich,

- erstens die relative Abstufung der Bemessung für die Beherbergungsunternehmen im Verhältnis zu den nicht-gewerbsmässig Beherbergenden. Hier hält der Absatz fest, dass erstere stärker zu belasten sind;
- zweitens die Festlegung der Abgabesätze für Wohnungseigennutzende nach Massgabe einer angemessenen durchschnittlichen Logiernächteanzahl.

Diese beiden Punkte sind im Prinzip Konkretisierungen des Gleichheitssatzes und Leistungsfähigkeitsprinzips.

Zur Illustration und Konkretisierung sei zum ersten Punkt auf die Kommentierung von Art. 14 TFG und zum zweiten Punkt auf die Erläuterungen zu Art. 15 TFG in Kap. 8 verwiesen.

6. Verwendungszweckbindung

Art. 13 Zweckbindung im Interesse der Abgabepflichtigen

Auch eine Gemeinde-Tourismusabgabe muss als sog. Kostenanlastungssteuer zum Nutzen der Abgabepflichtigen verwendet werden. Insofern unterscheidet sie sich nicht von einer KTA, so dass hinsichtlich Hintergrund und Ausgestaltung der Verwendungszweckbindung auf die Ausführungen zu Art. 18 TFG in Kap. 8 verwiesen werden kann.

7. Veranlagung und Bezug

Art. 14 Grundsätze

Abs. 1 und 2: Die vorliegende Bestimmung regelt die Grundsätze der zeitlichen Abgabebemessung. Die Gemeinden haben hierbei die Möglichkeit, die Abgabebemessung nach dem System der sog. Vergangenheitsbemessung oder in Anwendung der sog. Gegenwartsbemessung (wie sie bspw. für die Einkommenssteuern gilt) vorzunehmen. Da der Artikel inhaltlich mit Art. 23 TFG übereinstimmt, sei auf dessen Kommentierung in Kap. 8 verwiesen.

Art. 15 Vollzugsbehörden

Die Gemeinden bestimmen die zuständigen Vollzugsbehörden in ihrer Gesetzgebung. Wie in der Vergangenheit bei Kurtaxen oder Tourismusförderungsabgaben ist es auch denkbar,

dass sie gewisse Vollzugsaufgaben an geeignete Vollzugsorganisationen ausserhalb der Gemeindeverwaltung delegieren (z.B. an Tourismusorganisationen). Für eine derartige Auslagerung von Vollzugsaufgaben bedarf es nach der Konzeption des vorliegenden Gesetzes einer Grundlage in einem formellen Gemeindegesetz.

Art. 16 Erhebung und Ermittlung abgaberechtlicher Daten

Abs. 1: Damit eine Gemeinde-Tourismusabgabe wirksam vollzogen/veranlagt werden kann, müssen die Abgabepflichtigen verpflichtet werden, im Rahmen des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes die für eine rechtmässige Abgabenerhebung nötigen Auskünfte zu erteilen resp. den zuständigen Vollzugs- resp. Veranlagungsbehörden auch die entsprechenden Einsichtsrechte zu gewähren. Dies hält der vorliegende Artikel explizit fest.

Abs. 2: Eine GTA kann nur vollzogen werden, wenn die Abgabepflichtigen beim Vollzug entsprechend eingebunden werden und die abgaberelevanten Daten offenlegen. Dies betrifft namentlich die Daten zur Bemessungsgrundlage einer GTA, also z.B. die AHV-Lohnsumme/das AHV-pflichtige Einkommen, die Anzahl Gästezimmer usw.

Abs. 3: Dieser Absatz präzisiert in Ergänzung zu Abs. 1, dass die zuständige Vollzugsstelle auch vor Ort bei den Abgabepflichtigen die nötigen Erhebungen und Kontrollen durchführen kann. Auch hier gilt dies im Sinne des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes soweit, als die rechtmässige Festsetzung der GTA in Frage steht.

Abs. 4: Um eine effiziente Veranlagung einer GTA sicher zu stellen, ist die zuständige Veranlagungsbehörde darauf angewiesen, dass sie im Rahmen des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes ungehinderten Zugang zu den abgaberelevanten Daten von Behörden resp. Registern der Gemeinde hat. Dies stellt Abs. 4 sicher, unter Angabe der Behörden resp. Register. Der Zugang zu den Daten kann auch durch ein Abrufverfahren erfolgen, was gemäss Datenschutzvorgaben explizit im Gesetz erwähnt werden muss.

Art. 17 Eröffnung

Wie im Einkommenssteuerrecht erhalten die Abgabepflichtigen periodisch eine Veranlagungsverfügung, mit welcher die abgaberelevanten Daten und der geschuldete Steuerbetrag verbindlich festgestellt werden.

Art. 18 Zeitliche Bemessung

Um den Gemeinden die nötige Flexibilität für die Regelung einer sehr technischen Materie wie der zeitlichen Bemessung zu geben, nennt das vorliegende Gesetz bloss die zu beachtenden Grundsätze (Abgabenerhebung nach Massgabe des Tourismusnutzens, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie der Praktikabilität).

In diesem Zusammenhang wird es sich empfehlen, unter anderem folgende Punkte in der Gemeindegesetzgebung zu regeln:

- Allfällige pro rata temporis-Abgabe von tourismusnahen Unternehmen, Beherbergungsunternehmen und nicht gewerbsmässig Beherbergenden, welche die Voraussetzungen der Abgabepflicht bloss während eines Teils des Jahres erfüllen, insbesondere infolge Zuzuges, Wegzuges oder Eintritts/Wegfalls des Tourismusnutzens.
- Angemessene Reduktion der Tourismusabgabe für tourismusnahe Unternehmen, Beherbergungsunternehmen und nicht gewerbsmässig Beherbergende, welche ihre wirtschaftliche Tätigkeit saisonal bedingt nicht während eines wesentlichen Teils des Kalenderjahres (Veranlagungsperiode) ausüben.

Art. 19 Ermessensveranlagung

Sofern Abgabepflichtige ihren Verfahrenspflichten (mit oder ohne Verschulden) nicht nachkommen und infolgedessen eine GTA nicht oder nicht rechtmässig festgesetzt werden kann, soll die zuständige Gemeindebehörde resp. im Delegationsfall die Vollzugsbehörde befugt sein, die Abgabefaktoren nach pflichtgemäsem Ermessen zu schätzen. Diese Möglichkeit haben die Steuerbehörden auch bei anderen Abgabearten, so z.B. bei den Einkommens- und Ertragssteuern (Art. 131 StG; Art. 130 Abs. 2 DBG). Eine Ermessensveranlagung war in der Vergangenheit regelmässig auch bei Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben vorgesehen und ist auch für die GTA zwecks Sicherstellung eines ordentlichen Vollzuges notwendig und im entsprechenden Gemeindegesetz vorzusehen. Im Sinne der Kürze arbeitet der vorliegende Artikel gesetzestechnisch mit einem blossen Verweis auf Art. 131 StG.

Art. 20 Erlass

Der in Art. 20 geregelte Erlass soll Härtefällen, die durch die Erhebung einer GTA allenfalls entstehen können, Rechnung tragen. Die Ausgestaltung des Erlasses im Einzelfall wird den Gemeinden überlassen.

8. Weitere Bestimmungen

Art. 21 Rechtsmittel

Abs. 1 und 2: Es ist innerkantonale ein zweistufiger Rechtsweg vorzusehen. Verfügungen/Entscheide betreffend GTA sollen innerhalb von 30 Tagen an die verfügende Behörde weitergezogen werden können. Daran anschliessend kann innerhalb 30 Tagen das kantonale Verwaltungsgericht angerufen werden.

Art. 22 Strafbestimmungen

Das Gemeindegesetz, welches die Erhebung einer GTA regelt, muss Strafbestimmungen enthalten. Das vorliegende Gesetz überlässt deren konkrete Ausgestaltung den Gemeinden, indem es nur eine Grundsatzbestimmung enthält. Für eine konkrete, direkte anwendbare Strafbestimmung kann auf Art. 31 und 32 TFG und die entsprechende Kommentierung dieser beiden Normen in Kap. 8 verwiesen werden.

Art. 23 Aufsicht

Abs. 1: Die technische Aufsicht über die Einhaltung des vorliegenden Gesetzes muss einer kantonalen Stelle übertragen werden. Als ein möglicher Anwendungsfall dieser Bestimmung soll die zuständige kantonale Behörde beispielsweise sicherstellen, dass die Reinerträge aus den Gemeinde-Tourismusabgaben *gesetzeskonform* verwendet werden. Hingegen hat die kantonale Behörde nicht zu überprüfen, ob z.B. die Mittelverwendung durch die Destinationsmanagement-Organisationen auch *zweckmässig* ist.

Abs. 2: Damit die zuständige kantonale Behörde ihre Rechtskontrolle sachgerecht wahrnehmen kann, muss sie die entsprechenden Informationen beschaffen können resp. Akteneinsicht haben. Dies ist in der vorliegenden Norm festgehalten, auch mit Blick auf allfällig entgegenstehende kantonale Datenschutzbestimmungen. Selbstredend ist dabei der Verhältnismässigkeitsgrundsatz einzuhalten.

Abs. 3: Weil die anstehenden Aufgaben nur in engem Zusammenwirken zwischen lokalen, regionalen und kantonalen Organisationen gelöst werden können, ist es äusserst wichtig, dass auch die kantonalen Behörden regelmässig den "Puls fühlen". Dies soll die vorliegende Bestimmung sicher stellen, indem sie den gegenseitigen Gedankenaustausch unter den Betroffenen institutionalisiert. Ferner sollen bei Bedarf die Gemeinden auch angehalten werden können, eine angemessene Wirkungsprüfung betreffend den Auswirkungen der Bündner Tourismusreform und den jeweiligen Gemeinde-Tourismusabgaben einzuführen.

IV. Schlussbestimmungen

Art. 24 Änderung bisherigen Rechts/ Inkrafttreten

Abs. 1: Ab Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes sollen die Gemeinden eine Übergangsfrist von einem Jahr haben, um ihre bisher erhobenen Kurtaxen, Tourismusförderungsabgaben usw. durch eine Gemeinde-Tourismusabgabe im Sinne dieses Gesetzes zu ersetzen, vorausgesetzt, sie wollen freiwillig eine derartige Tourismusabgabe einführen. Die effektive Anpassungsfrist für die Gemeinden wird freilich länger sein, da ab der Verabschiedung des vorliegenden Gesetzes bis zu dessen Inkraftsetzung (und damit dem Beginn des Fristenlaufes der oben erwähnten Einjahresfrist) ebenfalls bereits eine gewisse Zeit vergehen wird. Die Anpassungsfrist wird somit effektiv mehr als bloss ein Jahr betragen.

Abs. 2: Bereits während der einjährigen Übergangsfrist von Abs. 1 sollen allfällige Erträge aus Kurtaxen, Tourismusförderungsabgaben und dgl. den Tourismusorganisationen gemäss Art. 3 (DMO, ReTO) zugutekommen, damit diese ihre Aufgaben gemäss dem vorliegenden Gesetz wahrnehmen können. Dies soll der vorliegende Absatz sicherstellen.

Art. 25 Anpassung der Gesetzgebung

Abs. 1: Die bisher erhobenen Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben sollen spätestens nach einem Jahr seit Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes nicht mehr erhoben werden.

Zu diesem Zweck sind die Bestimmungen des Gesetzes über die Gemeinde- und Kirchensteuern (Art. 2 Abs. 3, Art. 22 und Art. 23 GKStG), welche die Erhebung von Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben zulassen, aufzuheben.

Abs. 2: Analog wie bei den Einkommens-/Gewinnsteuern, soll die Gemeinde auch bei einer allfälligen Gemeinde-Tourismusabgabe die Möglichkeit haben, die Feinabstimmung der geplanten Einnahmen mit Hilfe eines "Abgabefusses" – analog dem Steuerfuss bei den Einkommens-/Gewinnsteuern – vorzunehmen. Dazu ist das Gemeindegesetz (Art. 9 Abs. 1 lit. c GG) entsprechend anzupassen.

Abs. 3: Gemäss diesem Absatz bestimmt die Regierung das Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes.

10.4 Finanzielle und personelle Auswirkung

Aufgrund der Einführung von Gemeinde-Tourismusabgaben (kommunale Gesetze), welche auf dem Rahmengesetz (Gesetz über die Harmonisierung der Tourismusfinanzierung THG) basieren, sind keine finanziellen und personellen Auswirkungen für den Kanton zu erwarten. Das Rahmengesetz bildet die Grundlage für die Umsetzung in den Gemeinden einer Tourismusregion. Weil der Vollzug der kommunalen Gesetze – im Gegensatz zur vorgeschlagenen KTA – damit auch nicht zentralisiert wird, muss jede Gemeinde eine eigene Vollzugsorganisation aufbauen oder weiterführen. Jede Gemeinde muss die finanziellen und personellen Auswirkungen des Vollzugs eines Tourismusgesetzes selber beurteilen und dafür besorgt sein, dass eine möglichst effiziente Umsetzung möglich wird. Regionale Vollzugslösungen sind dann möglich, wenn sich die Gemeinden einer Tourismusregion auf einen gemeinsamen Vollzug verständigen, die notwendigen gesetzlichen Grundlagen dazu schaffen und eine regionale Vollzugsstelle mit der Umsetzung beauftragen.

Gegenüber den heute in den Gemeinden gültigen Kurtaxen- und Tourismusförderungsabgabegesetzen dürfte sich im Bezug auf den Vollzug dahingehend eine Veränderung resp. Vereinfachung ergeben, als dass das Rahmengesetz auch eine Verschmelzung der heutigen Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben in eine einzige Abgabe vorsieht. Diese neue Tourismusabgabe basiert somit nicht mehr auf den Logiernächten im Beherbergungsbereich und kann mit einem geringeren Administrationsaufwand vollzogen werden. Damit kann ein Beitrag dazu geleistet werden, dass tendenziell mehr Mittel für das Tourismusmarketing und die Tourismusentwicklung in den Gemeinden zur Verfügung stehen.

10.5 Fazit zum kantonalen Rahmengesetz

Die Auseinandersetzung mit verschiedenen Alternativen zur KTA hat gezeigt, dass ein direkter Vergleich komplex ist. Nachfolgend werden:

- der heutige Zustand (Finanzierung durch Kurtaxen und kommunalen Tourismusförderungsabgaben in Tourismusgemeinden),
- die Grundkonzeption einer neuen kantonalen Tourismusabgabe (flächendeckende Abgabe mit regionalen und branchenspezifischen Abstufungen) sowie
- die zentralen Punkte eines kantonalen Rahmengesetzes (Grundlage für die Umsetzung in den Gemeinden)

in geraffter Form nochmals einander gegenübergestellt.

Kurtaxen und kommunale Tourismusförderungsabgaben (Stand heute), nachfolgend „KTX/TFA“

- Basierend auf dem kantonalen Gemeinde- und Kirchensteuergesetz können Gemeinden heute Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben erheben.
- In Graubünden existieren über hundert kommunale Tourismusgesetze. Die KTX/TFA sind vielerorts gut eingeführt und haben sich mehrheitlich bewährt.
- Das heutige System enthält trotzdem erhebliche Mängel (Vollzugsaufwand, Dunkelziffer bei Kurtaxen, unterschiedliche Abgabesätze in einer Tourismusregion, Gemeinden ohne TFA-Gesetze usw.) und erschwert die überkommunale Zusammenarbeit und die Destinationsbildung.
- Heute finanziert jede Gemeinde mit den eigenen Gesetzen die Aufwendungen der lokalen Tourismusorganisation. Die regionale Zusammenarbeit gestaltet sich aufgrund der unterschiedlichen kommunalen Gesetzgebung teilweise als sehr aufwändig.
- Verschiedene Gemeinden haben begonnen, die Beiträge der Leistungsträger (insbesondere in der Beherbergung) zu pauschalisieren (logiernächteunabhängige Erhebung von Beiträgen mittels Kapazitätsabgaben). Der Reformbedarf der heutigen Finanzierungssysteme (KTX/TFA) ist ausgewiesen und breit abgestützt.

Mit der heutigen Tourismusfinanzierung können die gesetzten Reformziele nicht oder nur teilweise erreicht werden. Ohne Veränderung der bisherigen KTX und TFA ist eine Neuregelung der Finanzierung somit nicht möglich.

Kantonale Tourismusabgabe (Neukonzeption der Tourismusfinanzierung), nachfolgend „KTA“

- Die Neukonzeption der Tourismusfinanzierung bildet ein wichtiger Teil der Bündner Tourismusreform. Basierend auf einem neuen kantonalen Gesetz soll die Tourismusfinanzierung grundlegend modernisiert werden.
- Die über hundert unterschiedlichen kommunalen Tourismusgesetze werden durch ein kantonal flächendeckendes Gesetz ersetzt.
- Abgabepflichtig sind alle im Kanton ansässigen juristischen Personen sowie selbstständig erwerbende natürliche Personen, die direkt oder indirekt aus dem Tourismus Nutzen ziehen. Ebenfalls abgabepflichtig sind die Eigentümer bzw. Eigentümerinnen und Nutzniessende/Wohnrechtsberechtigte von Zweitwohnungen. Somit werden alle vom Tourismus Nutzniessenden von der KTA erfasst.
- Die Höhe der Abgabe bemisst sich dabei am Nutzen aus dem Tourismus. Dieser ist bei Branchen, welche hohe Wertschöpfungsanteile aus dem Tourismus erzielen, höher als bei Branchen mit tiefen Wertschöpfungsanteilen aus dem Tourismus.
- Die Höhe der KTA ist sowohl nach Branchen als auch regional gemäss Tourismusabhängigkeit abgestuft. Die Abgabesätze in tourismusintensiven Gemeinden fallen somit höher aus als in weniger tourismusabhängigen Gemeinden.
- Der Vollzug der KTA erfolgt durch den Kanton. Die mit der KTA in einer Tourismusregion erhobenen Reinerträge fliessen (abgesehen von einer Quote aus den Vorleisterregionen) an die Tourismusorganisationen in der betreffenden Tourismusregion. Auch mit der KTA bleibt die Verantwortung für die touristische Entwicklung bei den Gemeinden. Sie bestimmen durch Anschluss an eine DMO oder ReTO zudem, welche Tourismusorganisation mit den auf ihrem Gemeindegebiet erhobenen Mitteln ausgestattet wird.
- Die Gemeinden können bei Bedarf einen Zuschlag zur KTA erheben, wenn sie oder ihre Tourismusorganisation mehr Mittel für die Tourismusentwicklung oder das Tourismusmarketing benötigt.
- Die Einführung der KTA stärkt die Destinationsbildung und führt zu einer – mittels Leistungsvereinbarungen – klar geregelten Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Tourismusorganisationen. Damit wird ein zentrales Ziel der Bündner Tourismusreform erreicht.
- Ein zentraler und effizienter Vollzug, geringe administrative Belastungen für Unternehmen und die Verwendung von kantonal verfügbaren Daten sind weitere Eckpunkte einer KTA.

Kantonales Rahmengesetz (Harmonisierungsgesetz), nachfolgend „Rahmengesetz“

- Die Ziele der Bündner Tourismusreform gelten auch für das Rahmengesetz; d.h. an der Tourismusorganisation mit DMO und ReTO ändert sich nichts.
 - Gemeinden können sich freiwillig einer Tourismusorganisation anschliessen und dieser die Tourismusförderung übertragen. Damit verpflichten sie sich gleichzeitig, die Tourismusorganisation mit „angemessenen“ finanziellen Mitteln auszustatten.
 - 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.
 - Die Erhebung von Kurtaxen, Tourismusförderungsabgaben und dgl. durch die Gemeinden ist nicht mehr zulässig.
 - Gemeinden können aber anstelle der soeben genannten Abgaben neu freiwillig eine Gemeinde-Tourismusabgabe (GTA) einführen. Bedingung dafür ist, dass sie sich einer Tourismusorganisation angeschlossen und dieser die Tourismusförderung übertragen haben.
 - Die Höhe der Abgabesätze berücksichtigt wie bei der KTA den direkten und indirekten Tourismusnutzen der Abgabepflichtigen. Damit wird allgemeinen Steuerprinzipien Rechnung getragen.
 - Falls Gemeinden keine GTA einführen, haben sie die Tourismusorganisationen aus allgemeinen Steuermitteln oder sonstigen Mitteln zu finanzieren.
 - Für die Ausgestaltung der GTA gibt das Harmonisierungsgesetz den Rahmen, d.h. gewisse Eckpunkte, vor.
 - Frei sind die Gemeinden in der Festlegung der Abgabesätze und damit der Höhe ihrer GTA.
 - Die Umschreibung der Abgabepflichtigen und der Bemessungsgrundlagen (AHV-Lohnsumme, Gästezimmer usw.) sowie der Verwendungszweckbindung der Abgabenerträge (zugunsten der abgabepflichtigen Personen und Unternehmen) ist hingegen durch das Harmonisierungsgesetz vorgegeben.
-

Beurteilung der Variante kantonales Rahmengesetz

Die Vorteile eines Rahmengesetzes 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 entsprochen werden. Je grösser der Handlungsspielraum für die Gemeinden ausgestaltet wird, desto stärker steigt aber auch der Koordinationsbedarf zwischen den Gemeinden der gleichen Tourismusorganisation. Dieser Umstand ist bei der nachfolgenden Beurteilung eines kantonalen Rahmengesetzes, welches auf kommunaler Ebene mehrheitlich Gemeinde-Tourismusabgaben erfordert, hinsichtlich Erreichung der Ziele der Bündner Tourismusreform ebenfalls zu berücksichtigen:

- Das Rahmengesetz bietet den Gemeinden die Möglichkeit, auch öffentliche Mittel zur Finanzierung der Tourismusorganisationen zu verwenden. Im Kapitel 11.4 ist aufgezeigt, dass dies einerseits in vielen Gemeinden zu Steuererhöhungen führen würde. Andererseits enthält ein solches Vorgehen aus steuerrechtlicher Sicht kritische Elemente. Weiter kann davon ausgegangen werden, dass die Einwohner einer Gemeinde weiterhin die Meinung vertreten werden, dass primär diejenigen die Tourismusorganisationen finanzieren sollen, welche davon profitieren (Unternehmen, Beherbergende, Ferienwohnungen usw.).
- Die Einführung gemeindeeigener Lösungen zur Finanzierung der Tourismusorganisationen, welche keine Finanzierung aus öffentlichen Mitteln vorsehen, wird mit erheblichem politischen und koordinativen Aufwand verbunden sein. Damit sind die Harmonisierung von Gesetzen und deren Abgabesätze, die gemeinsame Zielfindung innerhalb der Destination oder die unterschiedlichen Entscheidmechanismen in den einzelnen Gemeinden gemeint. Es zeigt sich auch, dass die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden unterschiedlicher Grösse und/oder mit unterschiedlicher Tourismusabhängigkeit in der Praxis mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist.
- Die meisten Gemeinden, insbesondere Gemeinden mit einer hohen Tourismusabhängigkeit, müssten die bestehenden Kurtaxen- und Tourismusförderungsgesetze gestützt auf das kantonale Rahmengesetz durch ein kommunales Gesetz für Gemeinde-Tourismusabgaben ersetzen. Andere müssten ein solches neu einführen. Die Nachteile von kommunalen Lösungen wie aufwendiger Vollzug, unterschiedliche Abgabesätze, hoher Koordinationsaufwand zwischen Gemeinden derselben Tourismusregion usw. sind bekannt. Hinzu kommt, dass bei Destinationsbildungen eine einheitliche Abgabe anzustreben ist. Die Einführung von einheitlichen Abgaben zugunsten von Tourismusorganisationen, welche somit auf die Mitwirkung vieler Gemeinden angewiesen sind, wird beim Konzept „Rahmengesetz“ als äusserst schwierig und zeitintensiv beurteilt.
- Die Erhebung von Daten der Abgabepflichtigen auf Gemeindeebene, ausgehend vom direkten und indirekten Tourismusnutzen, ist aufwendig. Es kann nicht bei allen Bemessungsgrössen auf bestehende Grundlagendaten zurückgegriffen werden, was zu einem grossen Erhebungsaufwand führt. Zudem sind einige Daten bloss bei der kantonalen

Steuerverwaltung oder im Amt für Schätzungswesen vorhanden, auf welche die Gemeinden jedoch keinen Zugriff haben.

- Die Einführung einer KTA sieht vor, dass zusätzliche statistische Daten erhoben werden können. Damit sollen umfassendere und präzisere Aussagen über die volkswirtschaftliche Entwicklung gemacht werden können. Solche Daten könnten die regionale Herkunft und Tagesausgaben der Gäste, getätigte Investitionen z.B. bei Ferienwohnungen usw. sein. Dies würde eine gezielte Bearbeitung von geographischen Märkten sowie die Entwicklung von bedürfnisgerechten Produkten ermöglichen. Auf Ebene einzelner Gemeinden sind diese Angaben zu wenig aussagekräftig, weshalb diese zusammengefasst werden müssten. Bei der Einführung eines kantonalen Rahmengesetzes ist der Nutzen zu hinterfragen, falls die Daten nicht zentral erhoben würden. Zudem müsste eine Organisation bestimmt werden, welche die Daten für die Tourismusorganisationen aufbereitet.
- Ein kantonales Rahmengesetz bietet den Gemeinden erheblichen Spielraum bei der Festlegung der Abgabesätze. Es ist daher davon auszugehen, dass in Gemeinden derselben Tourismusregionen erheblicher Abstimmungsbedarf bestehen wird. Die Abgabepflichtigen mit vergleichbarem Tourismusnutzen dürfen aus einer regionalen Betrachtung heraus auch vergleichbare Abgabehöhen erwarten (vgl. Kap. 7.2.1). Sollte die Abgabe zwischen diesen Gemeinden relevante Unterschiede aufweisen, ist wohl davon auszugehen, dass sich die Abgabepflichtigen nicht gerecht behandelt fühlen und dies über den Rechtsweg zu ändern versuchen.
- Zweitwohnungseigentümer bzw. -eigentümerinnen entrichten heute in den Gemeinden verschiedene öffentliche Abgaben (Gebühren, Beiträge und Steuern), welche in die Gemeinderechnung einfließen. Bei einer Finanzierung der Tourismusorganisationen durch allgemeine Steuermittel würden die Zweitwohnungseigentümer bzw. -eigentümerinnen zukünftig einen erheblich geringeren oder keinen Beitrag leisten. Zweitwohnungseigentümer bzw. -eigentümerinnen werden hauptsächlich dann in die Finanzierung der Tourismusorganisationen eingebunden, wenn die Gemeinden sie als Abgabepflichtige im kommunalen Gesetz (KTX und/oder TFA) auch nennen. Die aktuelle Rechtsprechung weist verschiedentlich darauf hin, dass der Kreis der Abgabepflichtigen bei Abgaben, welche den potenziellen Tourismusnutzen als Basis nehmen, sachgerecht aufeinander abgestimmt sein muss. Dies führt in der Konsequenz dazu, dass Gemeinden die Abgabe nach den Grundsätzen des Tourismusnutzens ausgestalten müssen, weil Zweitwohnungseigentümer bzw. -eigentümerinnen umfassend in die Finanzierung der Tourismusorganisationen einbezogen werden sollen. Sie dürfen aber im Vergleich zu den anderen Steuerpflichtigen auch nicht übermässig belastet werden. Aus Erfahrung mit der KTX und TFA ist davon auszugehen, dass kommunal unterschiedliche Lösungen zu Rechtsstreitigkeiten führen werden. Die KTA sieht vor, dass sich auch Zweitwohnungseigentümer bzw. -eigentümerinnen gegenüber andern Abgabepflichtigen ausgewogen an der Finanzierung des Tourismusmarketings und der Tourismusentwicklung vor Ort beteiligen. Die Abgabesätze werden gegenüber den heute geltenden Abgaben leicht erhöht.

- Ein kantonales Rahmengesetz überlässt die Umsetzung jeder einzelnen Gemeinde, womit der Grundsatz „denken und handeln in grösseren Räumen“, welcher für die Bündner Tourismusreform zentral ist, nicht oder nur schwierig umsetzbar ist. Zudem ist der Aufwand für die Gemeinden gross, da eigene Gesetze (Gemeinde-Tourismusabgabe) geschaffen werden müssen, der Vollzug selber organisiert werden muss und bei der Wirkungsprüfung eigene Aktivitäten notwendig sind.
- Bei einem kantonalen Rahmengesetz ist nicht gewährleistet, dass alle Gemeinden einen Beitrag zur Tourismusfinanzierung leisten. Es ist somit auch nicht sichergestellt, dass alle Nutzniessenden im selben Mass resp. abhängig vom direkten und indirekten Tourismusnutzen ihren Beitrag leisten. Uneinheitliche kommunale Abgaben bringen auch Ungleichheiten zwischen Gemeinden mit sich, obwohl sich diese aus wirtschaftlicher und touristischer Sicht in denselben funktionalen Räumen befinden. Solche Ungleichheiten sind für die einzelnen Abgabepflichtigen störend.

Ein kantonales Rahmengesetz (Harmonisierungsgesetz) ist eine Variante zur Finanzierung der Tourismusorganisationen. Es gibt zwar einen einheitlichen Rahmen, bedingt aber in der Umsetzung in der Gemeinde ein eigenes Gesetz für die Erhebung von Gemeinde-Tourismusabgaben. Bei genauerer Betrachtung erscheint diese Variante sowohl im Aufbau als auch bei der Umsetzung für die Gemeinden als deutlich aufwendiger als die KTA. Konzeptionelle Nachteile eines Rahmengesetzes sind kaum zu eliminieren, da diese nur in der Konzeption der KTA berücksichtigt werden können.

Gesamthaft wird die KTA als optimale Lösung 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 ist in Form einer KTA rechtlich einfacher umzusetzen. Zudem wünschen sich die Tourismusbranche und die Wirtschaftsverbände eine einfache, gemeindeunabhängige Lösung unter Einbezug möglichst vieler Abgabepflichtiger im ganzen Kanton Graubünden. Ein zentraler und effizienter Vollzug, geringe administrative Belastungen für Unternehmen und die Verwendung von kantonal verfügbaren Daten sprechen ebenfalls für die KTA.

11 Weitere geprüfte Alternativen

Im Zusammenhang mit den umfangreichen Vorbereitungsarbeiten zur Schaffung einer zukunftsorientierten Tourismusfinanzierung in Graubünden wurden zusätzlich zur Variante eines kantonalen Rahmengesetzes verschiedene weitere Alternativen geprüft. Grundlage bildeten diverse Besprechungen mit direkt betroffenen Gemeinden, Tourismusorganisationen und Tourismusvertretern sowie verschiedenen Wirtschafts- und Berufsverbänden. Eine breit abgestützte Begleitgruppe hat sich ebenfalls mit Fragestellungen rund um die Einführung einer neuen Tourismusfinanzierung befasst und dabei auch nachfolgende Alternativen diskutiert. Im Mittelpunkt aller Überlegungen stand immer die unbestrittene Notwendigkeit einer umfassenden Tourismusreform, welche sachlogisch auch eine Neukonzeption der Tourismusfinanzierung erfordert. Damit kann ein Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit im Tourismus geleistet werden.

11.1 Freiwillige Vereinbarung zwischen Gemeinden

Zur Finanzierung von Tourismusorganisationen resp. deren Aufgaben könnten Gemeinden auf freiwilliger Basis Vereinbarungen abschliessen und so regional abgestimmte Grundlagen schaffen. Es hat sich in Diskussionen mit den Wirtschaftsverbänden sowie den involvierten Gemeinden, Regionalorganisationen und Tourismusorganisationen früh gezeigt, dass eine freiwillige Vereinbarung zwischen den Gemeinden schwierig umsetzbar ist. Die Gemeinden hätten schon bisher die Möglichkeit gehabt, Vereinbarungen in Tourismusregionen zur Förderung der Tourismusorganisationen zu treffen. Solche Kooperationen wurden jedoch nur vereinzelt umgesetzt. Die Erfahrung zeigt, dass freiwillige Vereinbarungen keine ausreichende Basis für eine zukunftsorientierte Tourismusfinanzierung bilden, da sie verschiedene Schwachpunkte der heutigen Tourismusfinanzierung (vgl. Kap. 4.2.5) in den Gemeinden nicht oder nur teilweise beseitigen können. Um überkommunal wirkungsvolle Strategien zu entwickeln, sind ein gemeinsames Grundverständnis, ein hohes Mass an Vertrauen und ein eindeutiger Wille zwingend notwendig. Dies hat aber auch zur Folge, dass Partikularinteressen einzelner Gemeinden einer regional abgestimmten Tourismusstrategie untergeordnet werden müssen. In der Praxis ist dies eine echte realpolitische Herausforderung.

Eine nachhaltige Tourismusfinanzierung und die Schaffung von wettbewerbsfähigen Tourismusstrukturen als zentrale Reformziele können mit dieser Alternative kaum erreicht werden.

11.2 Grundgesetz für die Kurtaxe und Tourismusförderungsabgabe

Basierend auf den heutigen Kurtaxengesetzen und den Gesetzen über die Tourismusförderungsabgabe könnte ein Grundgesetz erlassen werden, welches in den Gemeinden einheitliche Regelungen bezüglich Abgabepflicht und Bemessungsgrundlage gewährleisten würde. Somit wäre sichergestellt, dass eine Rechtsgleichheit der Abgabepflichtigen vorhanden wäre. Die Nachteile, dass die Kurtaxen auch weiterhin vor Ort eingesetzt werden müssen und nicht für Marketingzwecke gebraucht werden können, nicht der ganze Kanton in die Tourismusförderung einbezogen würde und der Vollzugsaufwand nicht reduziert werden könnte, bleiben – im Gegensatz zur KTA – bei dieser Alternative aber bestehen. Zudem können die grossen regionalen Unterschiede in Bezug auf die Abgabesätze nicht beseitigt werden, welche sich bei kommunalen Gesetzgebungen ergeben. Mit einer solchen Lösung würden die kommunalen Gesetze bezüglich Systematik zwar vereinheitlicht, die Unterschiede hinsichtlich Abgabehöhe und Vollzug würden aber bestehen bleiben. Die Destinationsbildung führt zu regionalen Tourismusorganisationen, welche mehrere Gemeinden umfassen. Die Tourismusfinanzierung wäre weiterhin auf Stufe der Gemeinden zu lösen, was einen erheblichen Koordinationsaufwand mit sich bringt und wie bei der zuvor beschriebenen Alternative „Freiwillige Vereinbarungen zwischen Gemeinden“ eine regionale Strategieentwicklung verbunden mit der Festlegung der notwendigen Mittel pro Gemeinde für die Tourismusentwicklung und das Tourismusmarketing erschwert.

Eine nachhaltige Tourismusfinanzierung und die Schaffung von wettbewerbsfähigen Tourismusstrukturen als Ziele der Reform können mit dieser Alternative ebenfalls kaum erreicht werden.

11.3 Tourismusabgabe auf regionaler Ebene

Die Destinationsbildung hat zum Ziel, wettbewerbsfähige, regional agierende Tourismusorganisationen zu bilden. Dabei sollen nicht einzelne Gemeindegrenzen, sondern funktionale Erlebnisräume aus Sicht des Gastes hinsichtlich räumlicher Abgrenzung im Mittelpunkt stehen. Mit Blick auf die Tourismusfinanzierung könnten dieselben Überlegungen gelten und ein Tourismusabgabe auf regionaler Ebene angestrebt werden. Der Kanton Graubünden kennt jedoch nur zwei Ebenen bezüglich Steuerhoheit; die kommunale (auf Gemeindeebene) und die kantonale Ebene. Ob eine Verfassungsänderung sinnvoll und politisch umsetzbar wäre, um für die Tourismusfinanzierung den Regionen die Steuerhoheit zu geben, wird mehrheitlich bezweifelt.

Aus diesem Grund wird eine regionale Tourismusabgabe als kaum umsetzbar betrachtet und nicht weiter geprüft.

11.4 Partielle Tourismuszwecksteuer

Verschiedentlich wurde die Frage aufgeworfen, weshalb man nicht zusätzlich allgemeine Steuermittel für die Tourismusfinanzierung binden könne.

Diese Frage ist nicht neu, sondern wurde im Rahmen der Diskussionen zur Tourismusfinanzierung der letzten Jahrzehnte verschiedentlich aufgebracht. Es geht dabei im Zuge dieser speziellen Art der Tourismusfinanzierung nicht um separat erhobene, für die Tourismusfinanzierung verwendete Sondersteuern, sondern um eine zweckgebundene Erhöhung der Steueranlage / des Steuerfusses allgemeiner Hauptsteuern (Einkommens- / Gewinnsteuern) zwecks Tourismusfinanzierung. Die Spezialliteratur spricht in diesem Zusammenhang von "partiellen Tourismuszwecksteuern"³⁹. Im französischen Sprachgebrauch ist von zweckgebundenen sog. "centimes additionnels" die Rede. Als Beispiel im nicht-touristischen Bereich kann etwa der bernische "Spitalzehntel" erwähnt werden. Soweit ersichtlich, werden in der Schweiz keine touristischen "centimes additionnels" resp. partiellen Tourismuszwecksteuern erhoben. Ein Gesetzesprojekt bestand Mitte der 70-er Jahre im Kanton Wallis. Dieses wurde aber schliesslich fallen gelassen. Analoges gilt für den Kanton Tessin.

Partielle Tourismuszwecksteuern weisen insbesondere folgende Nachteile auf:

- In Gemeinden mit hohen Einnahmen aus KTX und TFA vermögen partielle Tourismuszwecksteuern diese "Taxen" nicht zu ersetzen. Der für den Tourismus zweckgebundene Steuerfuss müsste allzu sehr erhöht werden, um die Einnahmehausfälle aus Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben zu decken. Dies ist denn auch der Hauptgrund dafür, dass die Einführung touristischer "centimes additionnels" / partieller Tourismuszwecksteuern auch in der Vergangenheit nie im Detail weiter verfolgt wurde. Schon in den Jahren 1961 – 1963 machten nämlich die Kurtaxeneinnahmen einer Gemeinde wie St. Moritz 18.2%, 19.2% bzw. 24% der Summe der übrigen Gemeindesteuern aus. Bei Wegfall dieser Einnahmen müssten somit die allgemeinen Steuern über ein politisch vertretbares Mass hinaus erhöht werden. Daran hat sich seither nichts geändert, wie ein Vergleich von Gemeindesteuererträgen und KTX/TFA-Einnahmen in verschiedenen Bündner Gemeinden zeigt. Die Werte liegen heute zwischen 10% (St. Moritz), rund 20% (Flims, Breil/Brigels, Vaz/Obervaz), rund 25% (Laax, Davos, Disentis) bis zu gut 40% (Arosa).
- Die im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgeschlagene KTA belastet ebenfalls die Eigentümer bzw. Eigentümerin und Nutzniessenden/Wohnrechtsberechtigten von Ferienhäusern-/wohnungen analog der in der Vergangenheit teilweise erhobenen obligatorisch pauschalierten Kurtaxen. Eine partielle Tourismuszwecksteuer würde diese Personenkategorie steuerlich nur noch eingeschränkt belasten, da die betreffenden Personen ihr Hauptsteuerdomizil in einem anderen Kanton haben und im Kanton Graubünden bloss mit Bezug auf ihr Grundeigentum der Vermögens- und Einkommenssteuer (Eigenmietwert) unterlie-

³⁹ Vgl. dazu wie auch zum Folgenden: Adriano Marantelli, Grundprobleme des schweizerischen Tourismusabgaberechts, Diss. Bern 2001, S. 15f. und 525ff.

gen. Eine partielle Tourismuszwecksteuer würde somit primär Steuerpflichtige mit Wohnsitz im Kanton Graubünden treffen.

- Eine partielle Tourismuszwecksteuer würde zudem auch die *unselbständig* erwerbstätige Wohnbevölkerung erfassen, also einen Personenkreis, der von der KTA bewusst ausgeklammert ist (vgl. Kommentar zu Art. 5 in Kap. 8).
- Zweckgebundene allgemeine Steuermittel werden ferner alleine nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen bemessen. Ob die Steuerpflichtigen auch einen entsprechenden Nutzen aus dem Tourismus ziehen, ist somit völlig irrelevant. Demgegenüber wird die KTA nach Massgabe des aus dem Tourismus erzielten Nutzen/Vorteils bemessen. Die KTA ist dadurch "gerechter".
- Auch wenn das Bündner Finanzhaushaltsgesetz kein Zweckbindungsverbot betreffend allgemeine Steuermittel enthält, widerspricht eine dauernde teilweise Zweckbindung von allgemeinen Steuermitteln dem in der Finanzwissenschaft vertretenen sog. Nonaffektationsgrundsatz, d.h. eine Zuordnung bestimmter Einnahmearten zu bestimmten Ausgabenposten ist unzulässig.

Aus den genannten Gründen ist eine für die Tourismusfinanzierung zweckgebundene allgemeine Steuererhöhung (System der partiellen Tourismuszwecksteuer resp. der „centimes additionnels“) aus juristischen und politischen Gründen kaum umsetzbar.

11.5 Fazit zu den geprüften Alternativen

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die geprüften Alternativen zur Tourismusfinanzierung keine zielführenden und zweckmässigen Lösungen im Hinblick auf die gesetzten Ziele der Tourismusreform und der Finanzierung von Tourismusorganisationen darstellen. Es gibt punktuelle Vorteile bei jeder Alternative, sei dies bei freiwilligen Vereinbarungen zwischen Gemeinden, bei einem Grundgesetz für die Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben, bei einer Tourismusabgabe auf regionaler Ebene oder bei einer partiellen Tourismuszwecksteuer. Gesamthaft wird aber die KTA als optimale Lösung angesehen, zumal die KTA-Konzeption den Gemeinden mit der Möglichkeit eines Gemeindezuschlages resp. –abschlages einen Spielraum für eine individuelle, bedürfnisgerechte Umsetzung des kantonalen Gesetzes lässt.

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 1:	Impulsgeber der Bündner Volkswirtschaft	17
Abb. 2:	Wertschöpfung des Tourismus in den Regionen.....	18
Abb. 3:	Anteil der durch den Tourismus generierten Wertschöpfung nach Branchen	20
Abb. 4:	Entwicklung Anzahl Logiernächte in der Hotellerie.....	21
Abb. 5:	Arbeitsplatzverluste im Bündner Tourismus	22
Abb. 6:	Aufgabenteilung im Bündner Tourismusmarketing	42
Abb. 7:	Struktur der Tourismusorganisationen in Graubünden (Stand Juli 2009)	48
Abb. 8:	Verfügbare Marketingbudgets der Bündner Tourismusorganisationen	63
Abb. 9:	Zahlenbeispiel eines Abgabesatzes für ein Baugeschäft in St. Moritz	72
Abb. 10:	Herleitung der Abgabe bei tourismusnahen Unternehmen und Beherbergungsunternehmen; Fiktives Zahlenbeispiel: Baugeschäft in Flims	73
Abb. 11:	Regionale Einteilung aufgrund von neun Abgabeklassen	75
Abb. 12:	Export und Import von touristischen Leistungen.....	96
Abb. 13:	Schematischer Vollzug der KTA.....	101
Abb. 14:	Abgabe auf die Lohnsumme für ein Baugeschäft in St. Moritz (ohne Grundtaxe).....	105
Abb. 15:	Varianten der Tourismusfinanzierung.....	157

TABELLENVERZEICHNIS

Tab. 1:	Fördermassnahmen des Kantons im Tourismus (allgemeinen Staatshaushalt) ...	28
Tab. 2:	Zielsetzungen der Tourismusreform.....	35
Tab. 3:	Transformationswege hin zu DMO / ReTO	39
Tab. 5:	Einnahmen Tourismusförderungsabgabe und Kurtaxen 2007.....	58
Tab. 6:	Bemessungsgrundlage und Höhe der Kurtaxen in ausgewählten Gemeinden	59
Tab. 7:	Heutige Belastung durch TFA in ausgewählten Gemeinden und Branchen	61
Tab. 8:	Gesetzesgrundlagen Vergleichsregionen.....	68
Tab. 9:	Übersicht Abgabebemessung	71
Tab. 10:	KTA-Abgabesätze für tourismusnahe Unternehmen und Beherbergungsunternehmen	74
Tab. 11:	Zuteilung der Gemeinden in neun Abgabeklassen.....	76
Tab. 12:	Bemessungsgrundlage für Beherbergungsunternehmen	77
Tab. 13:	Bemessungsgrundlage für nicht gewerbsmässig Beherbergende	80
Tab. 14:	Bemessungsgrundlage für Wohnungseigennutzende	81
Tab. 15:	KTA-Abgabesätze.....	82
Tab. 16:	Gemeinden mit einem Gemeindegzuschlag (Modellrechnung)	87
Tab. 17:	Mittelausstattung der DMO/ReTO (Modellannahme).....	94
Tab. 18:	KTA-Mittel der Vorleisterregion Bündner Rheintal (Modellannahme).....	97
Tab. 19:	Grundpauschalen in Tourismusförderungsabgabe-Gesetzen	136

Anhang I Promillesätze für tourismusnahe Unternehmen und Beherbergungsunternehmen (AHV-Lohnsumme respektive AHV-pflichtiges Einkommen)

Branchen	Abgabeklassen								
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Immobilienwesen	1.45%	1.33%	1.20%	1.06%	0.91%	0.77%	0.64%	0.52%	0.47%
Banken	1.05%	0.95%	0.84%	0.73%	0.62%	0.51%	0.42%	0.34%	0.30%
Energie- u. Wasserversorgung	1.05%	0.89%	0.73%	0.60%	0.48%	0.38%	0.29%	0.23%	0.20%
Versicherungen	0.73%	0.61%	0.50%	0.40%	0.32%	0.25%	0.20%	0.15%	0.13%
Nahrungsmittel u. Getränke, Tabak	0.73%	0.65%	0.57%	0.49%	0.41%	0.33%	0.27%	0.22%	0.19%
Bergbahnen	0.65%	0.64%	0.63%	0.62%	0.61%	0.59%	0.56%	0.53%	0.52%
Nachrichtenübermittlung ohne Post	0.60%	0.52%	0.44%	0.37%	0.30%	0.24%	0.19%	0.15%	0.13%
Beherbergungsgewerbe	0.56%	0.56%	0.55%	0.55%	0.54%	0.52%	0.51%	0.49%	0.47%
Eisenbahnverkehr und Linienverkehr	0.55%	0.52%	0.48%	0.44%	0.39%	0.35%	0.30%	0.25%	0.23%
Vermietung	0.54%	0.50%	0.45%	0.40%	0.35%	0.29%	0.24%	0.20%	0.18%
Detailhandel, Reparatur	0.54%	0.50%	0.46%	0.41%	0.36%	0.31%	0.26%	0.22%	0.20%
Übriger Pers. Verkehr	0.53%	0.50%	0.46%	0.42%	0.37%	0.32%	0.27%	0.23%	0.20%
Gaststättengewerbe	0.50%	0.47%	0.45%	0.42%	0.38%	0.34%	0.30%	0.26%	0.24%
Reisebüros	0.46%	0.42%	0.37%	0.32%	0.28%	0.23%	0.19%	0.15%	0.14%
Unternehmensbezogene Dienstleistungen	0.42%	0.37%	0.32%	0.27%	0.22%	0.18%	0.14%	0.11%	0.10%
Baugewerbe	0.42%	0.38%	0.33%	0.29%	0.24%	0.20%	0.16%	0.13%	0.12%
Grosshandel	0.42%	0.37%	0.32%	0.27%	0.22%	0.18%	0.15%	0.12%	0.10%
Abwasser, Abfallbeseitigung u. sonst. Entsorgung	0.41%	0.37%	0.33%	0.29%	0.25%	0.21%	0.18%	0.14%	0.13%
Garagengewerbe, Tankstellen	0.37%	0.32%	0.27%	0.23%	0.19%	0.15%	0.12%	0.09%	0.08%
Unterrichtswesen (ohne öffentliche Schule)	0.33%	0.29%	0.24%	0.20%	0.16%	0.13%	0.10%	0.08%	0.07%
Persönliche Dienstleistungen	0.31%	0.28%	0.24%	0.20%	0.17%	0.14%	0.11%	0.09%	0.08%
Papier-, Karton-, Verlags- u. Druckgewerbe	0.30%	0.25%	0.21%	0.17%	0.13%	0.10%	0.08%	0.06%	0.05%
Gesundheits- u. Sozialwesen	0.29%	0.24%	0.20%	0.16%	0.13%	0.10%	0.08%	0.06%	0.05%
Unterhaltung, Kultur und Sport	0.26%	0.24%	0.23%	0.21%	0.19%	0.16%	0.14%	0.12%	0.11%
Industrie	0.24%	0.19%	0.15%	0.12%	0.09%	0.07%	0.06%	0.04%	0.04%
Landwirtschaft	0.17%	0.14%	0.12%	0.10%	0.08%	0.06%	0.05%	0.04%	0.03%

(vgl. Kap. 5.3.1 a)

Anhang II Abgabesätze für Beherbergungsunternehmen, nicht gewerbsmässig Beherbergende und Wohnungseigennutzende (Nettowohnfläche, Zimmer, Stellplatz, Schlafplatz)

Abgabeklassen Beherbergungsart	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Hotellerie (Fr. pro Zimmer)									
Komfortklasse 1	654.00	649.00	642.00	633.00	621.00	606.00	587.00	564.00	550.00
Komfortklasse 2	850.00	843.00	834.00	823.00	807.00	788.00	763.00	733.00	715.00
Komfortklasse 3	1'112.00	1'103.00	1'091.00	1'076.00	1'056.00	1'030.00	998.00	958.00	935.00
Komfortklasse 4	1'439.00	1'427.00	1'412.00	1'392.00	1'366.00	1'334.00	1'292.00	1'240.00	1'210.00
gewerbsmässige Ferienwohnungen (Fr. pro m²)									
	20.20	20.20	20.00	19.60	19.20	18.80	18.20	17.60	17.00
Campingplätze (Fr. pro Stellplatz)									
	172.00	170.00	169.00	166.00	163.00	159.00	154.00	148.00	145.00
Gruppenunterkünfte (Fr. pro Schlafplatz)									
	88.00	87.00	86.00	85.00	83.00	81.00	79.00	76.00	74.00
nicht gewerbsmässig Beherbergende (Fr. pro Gästezimmer)									
	44.00	43.50	43.00	42.50	41.50	40.50	39.50	38.00	37.00
Wohnungseigennutzende (Fr. pro m²)									
	10.10	10.10	10.00	9.80	9.60	9.40	9.10	8.80	8.50

(vgl. Kap. 5.3.1 b bis 5.3.1 d)

Anhang III NOGA-Systematik

Zur Bestimmung der Tourismusabhängigkeit einer Branche werden 26 Gruppen gebildet, die einen oder auch mehrere NOGA-Codes aus dem Jahr 2002 (bzw. deren Subcodes) umfassen.

Die NOGA (Nomenclature Générale des Activités économiques) ist ein grundlegendes Arbeitsinstrument, um statistische Informationen zu strukturieren, zu analysieren und darzustellen. Diese Systematik ermöglicht, die statistischen Einheiten „Unternehmen“ und „Arbeitsstätten“, aufgrund ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit zu klassieren und in eine übersichtliche und einheitliche Gruppierung zu bringen. Sie erlaubt, die beobachteten Einheiten wirklichkeitsgetreu, vollständig und für die verschiedenen Anwendungen ausreichend detailliert abzubilden. Diese Wirtschaftszweigsystematik der Schweiz ist seit 1995 mit der Systematik der NACE (Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne) weitgehend identisch. Mit der Revision 2008 wurden auf der fünften und untersten Stufe noch neue, schweizspezifische Elemente hinzugefügt.

NOGA Code 2002	Branche	Unternehmungen
1	Landwirtschaft	Landwirtschaft Herstellung von Futtermitteln Forstwirtschaft Fischerei Alpgenossenschaften gärtnerische Dienstleistungen Bienezucht
15	Nahrungsmittel und Getränke, Tabak	Herstellung von Nahrungsmitteln und Getränken
22	Papier-, Karton-, Verlags- und Druckgewerbe	Druckereien Zeitungs- und Buchverlage Radio, TV Journalisten
40	Energie- und Wasserversorgung	Elektrizitätswerke/Energieversorgung Freileitungsbau Wasserversorgung
45	Baugewerbe und verwandte Branchen	Bauhaupt- und Nebengewerbe Bauleitungen Bauunternehmungen Bedachungen Bodenbeläge/Storen Elektriker/Elektroinstallationen Gipser/Maler Sanitärinstallateure Schlosser Schreiner Kleinhandwerker/Handwerk Kieswerke Zimmereien Generalunternehmungen Totalunternehmungen Landschaftsgärtner Steinbruch Transportunternehmer (Güter)

NOGA Code 2002	Branche	Unternehmungen
50	Garagengewerbe, Tankstellen	Garagen
		Autospenglereien
		Tankstellen
		Autovermietung
		Pneuservice
51	Grosshandel	Gross-Getränkehandel
		Gross-Blumenhandlungen/Gärtnereien (ohne Verkauf an Endkunden)
		Handelsgeschäfte
52	Detailhandel, Reparatur	Lebensmittelgeschäfte
		Getränkehandel
		Bäckereien/Konditoreien
		Metzgereien
		Grossverteiler
		Buchhandlungen/Papeterien
		Haushaltsgeschäfte
		Radio- und Fernsehgeschäfte
		Haus- und Wohnungseinrichtungen
		Tabak- und Raucherwaren
		Eisenwaren
		Apotheken
		Drogerien
		Optikergeschäfte
		Parfümerien
		Blumenhandlungen/Gärtnereien (mit Verkauf an Endkunden)
		Musik- und Fotogeschäfte
		Kioske
		Souvenirgeschäfte
		Uhren- und Schmuckgeschäfte
Sportgeschäfte (inkl. Vermietung)		
Bekleidungsgeschäfte/ Boutiquen		
Schuhgeschäfte		
Antiquitätenhandel/Galerien		
Computergeschäfte		
Auktionäre		
551	Beherbergungsgewerbe	Hotels
		Pensionen
		Gasthöfe
		Campings
		Herbergen
		Ferienwohnungen, -häuser Vermietung von Ferienwohnungen/Zimmer auf Bauernhof
552	Gaststättengewerbe	Restaurants (Ganzjahres- und Saisonbetriebe)
		Gastrobetriebe
		Imbissbuden
		Bars
		Cafés
Dancings/Diskotheken		
601	Eisenbahnverkehr und Linienverkehr	Eisenbahn- und Flugverkehr
		Postauto und Busse im Linienverkehr
602	Bergbahnen	Bergbahnen und Skiliftgesellschaften

NOGA Code 2002	Branche	Unternehmungen
603	Reisebüros	Reisebüros
		Reisevermittler
		Reiseorganisationen
604	Übriger Pers. Verkehr	Taxihalter
		Busunternehmer (Ausflüge)
		Pferdekutscher
64	Nachrichtenübermittlung ohne Post	Internetprovider
		Telecomgesellschaften
		Fernmeldedienste
65	Banken	Banken
		Kreditinstitute
		Finanzberatungen
		Finanzmakler (Broker)
66	Versicherungen	Versicherungen
		Krankenkassen
		Versicherungsmakler (Broker)
70	Immobilienwesen	Verwalter/Vermieter von Ferienwohnungen
		Liegenschaftenservice
		Immobilienhandel
		Immobilienmakler
71	Vermietung von Mobilien	Hausmeisterdienste
		Baumaschinen
		Gebrauchsgüter
		diverse Geräte und Maschinen
74	Unternehmensbezogene Dienstleistungen	Kaminfeger
		Reinigungen/Betriebsreinigungen
		EDV-Beratung
		Informatikdienste
		Softwareentwicklung
		Grafiker/Werber
		Innendekorateure/Einrichtungen
		Werbevermittlung/Annoncen
		Rechtsanwälte/Notare
		Treuhänder/Berater
		Architekten/Ingenieure
		Übersetzungen
		Personal-/Stellenvermittlung
		Fotografen
		Geometerbüros
Wach- und Sicherheitsdienste		
Managementtätigkeiten von Holdinggesellschaften (auch Briefkastenfirmen)		
80	Unterrichtswesen	Fahrschulen
		Fluglehrer
		berufliche Weiterbildung
		Sprachschulen
		künstlerische Schulen
		Informatikschulen
Erwachsenenbildung		

NOGA Code 2002	Branche	Unternehmungen
85	Gesundheits- u. Sozialwesen	Fusspflege
		Massage
		Ärzte/Zahnärzte
		Tierärzte
		Inhaber von Heilbädern
		Physiotherapien
90	Abwasser, Abfallbeseitigung u. sonst. Entsorgung	
92	Unterhaltung, Kultur und Sport	Spielsalons
		Casinos
		Kino
		Ski-, Snowboard- und Langlaufschulen/Privatskischulen
		Hängegleiter- und Deltaflugschulen
		Anbieter von Ballonflügen, Rundflügen, etc.
		Bergsteigerschulen/Bergführerorganisationen
		Freizeitanbieter (Riverrafting, Schneeschuhlaufen, Nordic Walking, etc.)
		Privatskilehrer
		Berg- und Wanderführer
		Wellnessanlagen
Golfanlagen		
Künstler/Kunsthandwerk		
		Musiker
93	Persönliche Dienstleistungen	Coiffeursalons
		Kosmetik
		Wäschereien/Textilreinigungen
		Fitnesscenter/Bräunungsstudios
		Bestattungswesen
100	Industrie (Herstellung von Waren)	Gummi, Kunststoffen
		Glas, Keramik
		Metallwaren
		Elektronik
		Chemie
		Textilien, Bekleidung
		Leder, Lederwaren
		Papierwaren
		Maschinen
		Fahrzeugen
		Musikinstrumenten
		Sportgeräten
		Möbeln
Schmuck		
		Rückgewinnung

Quelle: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infotek/nomenklaturen/blank/blank/noga0/publikationen.Document.48923.pdf