

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 22. Oktober 2024
685

20	MO 52	638
----	-------	-----

Motion von Roger Stieger, Peter Bühler, Simon Wolfer, Stephan Tobler, Marina Bruggmann, Christian Mader, Stefan Leuthold, Cornelia Hasler-Roost und Bernhard Braun vom 24. Januar 2024 „Einführung einer Lenkungsabgabe: Kurtaxe (Übernachtungstaxe) im Rahmen eines Tourismusförderungsgesetzes“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der Motion (9 Erst- und 65 Mitunterzeichnerinnen und -zeichner) soll der Regierungsrat beauftragt werden, im Rahmen eines Tourismusförderungsgesetzes die rechtlichen Grundlagen für die Einführung einer Kurtaxe (Übernachtungstaxe) zu schaffen.

Als Begründung wird angegeben, dass mit der Einführung einer Kurtaxe einerseits die jetzige Unterstützung durch Kanton und Politische Gemeinden reduziert und andererseits die Finanzierung der Tourismusförderung sicherer werde. Zudem werde mit der Einführung einer Kurtaxe eine Lücke mit den angrenzenden Kantonen geschlossen, die eine solche Steuer erheben. Die Motionärinnen und Motionäre stellen sich hierzu folgende Rahmenbedingungen vor:

- Alle Personen oder Unternehmen, die entgeltliche Übernachtungsmöglichkeiten im Tourismus anbieten, sollen verpflichtet werden, bei ihren Gästen eine Kurtaxe einzuziehen. Davon auszunehmen seien Schulklassen und Kinder bis zum vollendeten 12. Altersjahr.
- Die taxpflichtigen Übernachtungen sind dem Kanton durch die Anbieterinnen und Anbieter zu melden. Dieser zieht die Kurtaxen auf dieser Basis periodisch ein.
- Mit der neuen Steuer soll die Tourismusförderung im Kanton finanziert werden. Diese müsse von Gesetzes wegen insbesondere für die Information über touristische Angebote wie dem Betrieb von Internetplattformen, Tourist Offices und weiteren Projekten verwendet werden, die auch der einheimischen Bevölkerung dienen.

1. Begriff und Rechtsnatur der Kurtaxe

Kurtaxen werden zur Finanzierung der Tourismusförderung in einem Kanton, einer Region oder einer Gemeinde erhoben. Kurtaxen gelten als sogenannte Kostenanlastungssteuern, weil sie von denjenigen Personen erhoben werden, die von einer bestimmten öffentlichen Leistung oder Infrastruktur profitieren. In diesem Fall sind es die Übernachtungsgäste, die einen Urlaubsort besuchen und die örtliche Infrastruktur nutzen.

Die Qualifikation der Kurtaxen als Kostenanlastungssteuern hat im Wesentlichen zwei Konsequenzen für den Gesetzgeber. Einerseits sind enge Grenzen hinsichtlich Abgabesubjekt (Nutzung der Infrastruktur) und abgabepflichtige Personen (Gäste) gesetzt. Andererseits muss eine zweckgebundene Verwendung der Erträge erfolgen, die relativ wenig Spielraum lässt. Steuersystematisch sind Kurtaxen entgegen der Auffassung der Motionärinnen und Motionäre keine Lenkungsabgaben. Sie verfolgen keinen Lenkungszweck, sondern einen reinen Fiskalzweck.

Die Erhebung von Kurtaxen hat auf einer formell-gesetzlichen Grundlage zu basieren. Diese hat den Anforderungen von Art. 127 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) zu genügen, wonach auf Gesetzesstufe der Kreis der Steuerpflichtigen, der Gegenstand der Steuer und deren Bemessung zu regeln sind.

Zurzeit fehlt im Kanton Thurgau eine gesetzliche Grundlage, die es erlauben würde, Kurtaxen zu erheben. Kantonale Kurtaxen werden u.a. durch die Kantone AI, BL, BS, GE, NE, SH und TI erhoben. Verbreiteter ist in der Praxis jedoch die Erhebung kommunaler Kurtaxen.

2. Aktuelle Tourismusförderung und ihre rechtliche Grundlage

Gemäss § 9b des Gesetzes über Massnahmen gegen die Arbeitslosigkeit und zur Standortförderung (MASG; RB 837.1) kann der Kanton Massnahmen zur Tourismusförderung unterstützen, insbesondere durch Beiträge an touristische Organisationen von kantonaler oder regionaler Bedeutung.

Nach § 12e der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über Massnahmen gegen die Arbeitslosigkeit und zur Standortförderung (MASV; RB 837.11) entscheidet das zuständige Departement für Inneres und Volkswirtschaft (DIV) über die kantonale Unterstützung von Massnahmen zur Tourismusförderung und kann hierzu entsprechende Vereinbarungen abschliessen.

Auf dieser Basis unterstützt der Kanton die touristischen Entwicklungen insbesondere mit Beiträgen an touristische Organisationen von kantonaler Bedeutung. Das Engagement des Kantons zu Gunsten eines nachhaltigen und wertschöpfungsorientierten Tourismus stützt sich auf die Strategie Thurgau 2040, die Tourismusstrategie Thurgau 2020 und die jeweils gültigen Regierungsrichtlinien Thurgau (RRL TG).

Der Verein Thurgau Tourismus (TGT) ist die zentrale Thurgauer Destinationsmanagementorganisation. Diese Organisation wird vom Kanton über eine Leistungsvereinbarung gefördert, für welche die Tourismusstrategie 2020 den inhaltlichen Rahmen bildet. In der Regel wird eine Leistungsvereinbarung für vier Jahre abgeschlossen. Die aktuelle Vereinbarung läuft per Ende 2024 aus. Die Verhandlungen über die kommende Leistungsperiode 2025 bis 2028 stehen kurz vor Abschluss.

In der Leistungsvereinbarung wird nebst spezifischen Vorgaben auch die finanzielle Beteiligung des Kantons definiert. Diese steht unter dem Vorbehalt der Genehmigung des jährlichen Budgets durch den Grossen Rat. Für 2024 belief sich der kantonale Beitrag auf 1.07 Mio. Franken, was etwa einem Drittel des TGT-Jahresbudgets von 3 Mio. Franken entspricht. Dieses setzt sich nebst dem Beitrag des Kantons aus Mitgliederbeiträgen von Politischen Gemeinden, Beherbergungsbetrieben und weiteren touristischen Leistungsträgern sowie Dritteinnahmen (Sponsoring, Projekte, Events etc.) zusammen. Die Höhe der Mitgliederbeiträge wird durch die Generalversammlung von TGT festgelegt. Die Mitgliedschaft bei TGT ist freiwillig.

Die Beherbergungsbetriebe mit Mitgliedschaft bei TGT erheben auf freiwilliger Basis bei ihren Gästen einen Tourismusbeitrag von Fr. 2.50 pro Gast und Nacht, wovon der jeweilige Betrieb Fr. 1 für eigene Marketingaktivitäten einsetzen kann und Fr. 1.50 für Marketingaktivitäten auf Stufe Destination an TGT überweist. In der Parahotellerie beträgt der Tourismusbeitrag Fr. 1.50 pro Gast und Nacht, wovon Fr. 0.80 an TGT überwiesen werden. Zusammengefasst stellt sich die Finanzierung von TGT im Jahr 2024 wie folgt dar:

	Beträge	Anteil in %
Kanton	Fr. 1'070'000	36
Politische Gemeinden (76 von 80)	Fr. 390'000	13
– Hotellerie Fr. 1.50/Logiernacht (240'000 p.a.) – Parahotellerie Fr. 0.80/Logiernacht (125'000 p.a.) – Übrige Mitgliederbeiträge (Gastro, Erlebnis etc.) 300 Betriebe à Fr. 300 p.a. – Übrige Erträge (Sponsoring, Projekte, Events etc.)	Fr. 1'540'000	51
Total	Fr. 3'000'000	100

Die Verwendung dieser finanziellen Mittel sieht folgendermassen aus: Bedeutende Aufwandspositionen sind die Kommunikations- und Gästeinformationsleistungen, das regionale Produktmanagement sowie die Verwaltungs- und Personalkosten, wobei das Personal mehrheitlich für die erstgenannten Aufgabenfelder eingesetzt wird. Grundsätzlich unterliegen die zur Verfügung stehenden Mittel jedoch keiner direkten Zweckbindung. Der Einsatz kann sach- und bedarfsgerecht angepasst werden, was TGT ein hohes Mass an Flexibilität und Agilität erlaubt.

3. Eckpunkte einer Tourismusförderung mittels Kurtaxe

3.1. Neues Finanzierungsmodell

Die Motion sieht vor, im Rahmen eines Tourismusförderungsgesetzes die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung einer Kurtaxe zu schaffen. Die Einnahmen aus der Kurtaxe sollen die heutigen finanziellen Beiträge von Mitgliedsgemeinden und Kanton an die Tourismusförderung in der Höhe von jährlich rund 1.5 Mio. Franken (rund die Hälfte des Jahresbudgets von TGT) zumindest teilweise ersetzen. Die Auswirkungen einer Umsetzung der Motion auf die heutigen freiwilligen Beiträge aus der Hotellerie und der Parahotellerie, die ebenfalls auf Übernachtungszahlen basieren, sind unklar, könnten aber zumindest teilweise gefährdet sein. Die übrigen Mitgliederbeiträge und die Erträge aus den Bereichen Sponsoring, Projekte, Events etc. sind durch die Motion nicht direkt betroffen.

Aus der Motion geht nicht hervor, in welcher Form (Prozentsatz oder Pauschalbetrag) und in welcher Höhe die Kurtaxe erhoben werden soll. Ebenfalls wird keine Aussage gemacht, ob eine einheitliche Taxe angestrebt wird oder ob je nach Anbieterkategorie unterschiedliche Tarife zur Anwendung gelangen sollen. Geht man von 550'000 Logiernächten (inkl. Übernachtungen auf Campingplätzen¹) und einer angestrebten Reduktion der öffentlichen Beiträge um 50 % aus, müsste sich die Kurtaxe im Schnitt auf Fr. 1.40 pro Logiernacht belaufen. Würde eine vollständige Kompensation der Beiträge von Mitgliedsgemeinden und Kanton angestrebt, müsste eine Kurtaxe in der Höhe von durchschnittlich Fr. 2.70 pro Logiernacht erhoben werden. Angesichts der überschaubaren touristischen Infrastruktur im Kanton dürfte die Obergrenze allerdings eher bei Fr. 2.50 liegen, dem Betrag, der aktuell als Tourismusbeitrag von den TGT-Mitgliedern erhoben wird.

3.2. Zweckbindung der Mittel aus Kurtaxen

Kurtaxen werden erhoben, um den allgemeinen Haushalt der öffentlichen Hand nicht mit der Finanzierung der touristischen Infrastruktur zu belasten. Die Einnahmen aus den Kurtaxen sollen umgekehrt nicht in den allgemeinen Staatshaushalt fliessen. Deshalb besteht eine sehr strikte Verwendungszweckbindung, die besagt, dass nur Einrichtungen, die für die Ortsansässigen nicht oder nicht im selben Umfang geschaffen worden wären oder betrieben würden, mit den Einnahmen aus Kurtaxen zu finanzieren sind.

Die Abgrenzung der durch die Kurtaxe zu finanzierenden Aufwendungen von denjenigen Aufwendungen, die durch den allgemeinen Haushalt zu finanzieren sind, fällt in der Praxis nicht leicht. Allerdings hat die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Kurtaxen einige Orientierungshilfen entwickelt. So kann beispielsweise der für Tourismuswerbung anfallende Aufwand nicht durch Kurtaxen finanziert werden, da dadurch primär die ortsansässigen Anbieterinnen und Anbieter touristischer Dienstleistungen profitieren (Urteil BGer 2C_406/2019 vom 25. Februar 2020). Als kurtaxenfähig wurden hingegen u.a. die Ausgaben rund um die Infrastruktur und den Betrieb des Tourismusbüros (Miet- und Personalaufwendungen) oder die Kosten für die Einrichtung und den Unterhalt von

¹ Vgl. <https://statistik.tg.ch/themen-und-daten/wirtschaft-und-arbeit/tourismus.html/6023>.

Spazierwegen, Ruhebänken, Langlaufloipen und Skipisten qualifiziert (Urteil BGer 2C_672/2017 vom 8. Oktober 2018; BGE 102 Ia 143).

Die in der Motion vorgeschlagene künftige Finanzierung der Tourismusförderung im Kanton Thurgau durch die eingenommenen Kurtaxen entspricht grundsätzlich den angeführten Erfordernissen an die Zweckbindung. Allerdings dürften die erwähnten „Angebote, welche auch der einheimischen Bevölkerung dienen“, wenn überhaupt nur eine untergeordnete Bedeutung haben. Würde eine Kurtaxe eingeführt, wird durch den Kanton laufend zu prüfen sein, ob die Erträge auch tatsächlich für den Bestimmungszweck verwendet werden und ob die Ausgaben vom Erhebungszweck abgedeckt sind.

4. Inhaltliche Beurteilung der Motion

4.1. Finanzielle Gesichtspunkte und Planbarkeit

Die finanziellen Beiträge des Kantons und der beteiligten Politischen Gemeinden sollen mindestens teilweise durch eine Kurtaxe ersetzt werden. Mit der vorliegenden Motion wird keine Stärkung der finanziellen Basis der Tourismusförderung angestrebt, sondern die Beiträge seitens Kanton und Politischer Gemeinden sollen (teilweise) durch eine Kurtaxe ersetzt werden.

Im heutigen Modell besteht eine Abhängigkeit von den Budgetprozessen der genannten Gemeinwesen. Dies führt dazu, dass die Beiträge für das Folgejahr jeweils erst gegen Ende des laufenden Jahres verbindlich gesprochen werden können. Zudem besteht eine gewisse Abhängigkeit von der Finanzlage des Kantons und der beteiligten Politischen Gemeinden. So musste der Kanton den Beitrag angesichts der angespannten Finanzlage für das Jahr 2024 leicht kürzen. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass sich die Beiträge seit 2015 von Fr. 700'000 um fast 50 % auf rund 1.1 Mio. Franken erhöht haben.

Rückblickend ist allerdings festzuhalten, dass grössere Abweichungen von den vereinbarten Kantonsbeiträgen äusserst selten vorgekommen sind. Dies hängt auch mit den Beitragsmodalitäten zusammen: Der kantonale Beitrag basiert auf einer mehrjährigen Leistungsvereinbarung (vorbehaltlich der jährlichen Budgetgenehmigung durch den Grossen Rat); die Beiträge der Gemeinden bemessen sich nach Gemeindegrösse und touristischer Bedeutung. Diese Faktoren dürften in der Tendenz weniger starken Schwankungen ausgesetzt sein als die Anzahl der jährlichen Übernachtungen, die massgeblich vom Wetter, der konjunkturellen Situation sowie von der wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen Betriebe abhängt. Entgegen der Annahme der Vorstösserinnen und Vorstösser ist daher zu erwarten, dass die Einführung einer Kurtaxe die Volatilität der Einnahmen von TGT sogar erhöhen würde.

4.2. Administrativer Aufwand ohne nennenswerten Zusatznutzen

Die Einführung einer Kurtaxe würde auf verschiedenen Ebenen zu Mehraufwand führen. Die Erfassung und Meldung der taxpflichtigen Übernachtungen an den Kanton würde bei den Beherbergungsbetrieben Ressourcen binden. Der Kanton müsste personelle und technische Strukturen aufbauen, um die zusätzliche Steuer einzuziehen und

die entsprechenden Aufsichtsfunktionen wahrzunehmen. Die Einführung einer neuen Steuer ist stets anspruchsvoll und führt zwangsläufig zu mehr administrativem Aufwand.

Dem zusätzlichen Aufwand stehen bestenfalls eingezogene Mittel in der Höhe der heutigen Beiträge von Kanton und Gemeinden gegenüber, also rund 1.45 Mio. Franken jährlich. Die für die Erhebung anfallenden Kosten würden entweder den Umfang der verfügbaren Mittel schmälern oder müssten zusätzlich eingezogen werden. Letztlich würde eine Kurtaxe wohl die Übernachtungspreise erhöhen, ohne einen relevanten zusätzlichen Nutzen zu stiften. In diesem Zusammenhang gilt zu beachten, dass das Gästesegment der Übernachtungsgäste im Vergleich zu Tagestouristinnen und -touristen eine deutlich höhere Wertschöpfung generiert. Deshalb ist es aus einer touristischen Optik falsch, ausgerechnet diese Gäste mit zusätzlichen Abgaben zu belasten und gegenüber anderen Nutzerinnen und Nutzern der touristischen Angebote zu benachteiligen. Hierbei ist zu bedenken, dass das touristische Angebot im Kanton Thurgau auch wesentlich durch Tagesgäste und die einheimische Bevölkerung genutzt wird. Eine Tourismusfinanzierung, die direkt auf der finanziellen Belastung der übernachtenden Gäste beruht, ist daher für den Kanton Thurgau nicht zielführend.

4.3. Nicht zwingend notwendige Regulierung

Die Motionärinnen und Motionäre verlangen, ein heute gut funktionierendes und administrativ schlankes System durch eine zusätzliche Steuer zu ersetzen, die bei allen Beteiligten einen erheblichen administrativen Zusatzaufwand auslösen würde. Die heutige Tourismusförderung weist mit Ausnahme der Abhängigkeit von den Budgetprozessen der beteiligten Gemeinwesen und der nicht ganz vollständigen Abdeckung seitens der Politischen Gemeinden (76 von 80) und der Leistungserbringer aufgrund der freiwilligen Mitgliedschaft bei TGT keine nennenswerten Nachteile auf. Entsprechend sind für den Regierungsrat keine zwingenden Gründe für ein zusätzliches Gesetz und die damit verbundene Erhöhung der Regulierungsdichte ersichtlich.

4.4. Schwächung eines bewährten Modells

Heute sind der Kanton (über eine Leistungsvereinbarung) und die Politischen Gemeinden (über die Mitgliedschaft bei TGT) nicht nur finanziell, sondern auch inhaltlich in die Tourismusförderung eingebunden und arbeiten in diesem Bereich eng mit den unterschiedlichen touristischen Leistungsträgern zusammen. Dieses austarierte Träger- und Finanzierungsmodell würde mit dem Systemwechsel geschwächt. Es besteht auch das Risiko, dass sich die Einführung einer Kurtaxe negativ auf die Bereitschaft der Anbieterinnen und Anbieter auswirken könnte, weiterhin auch projektbezogene inhaltliche und finanzielle Beiträge an TGT zu entrichten.

Es gilt zu beachten, dass die zwingende Zweckbindung der Mittel den Handlungsspielraum der Tourismusförderung einschränken würde. Die heutige Thurgauer Tourismusförderung lebt auch von einer hohen Agilität bei der Ausgestaltung zeitgemässer und wirkungsvoller Instrumente. Künftig wären Anpassungen beim Mitteleinsatz aufgrund der Zweckbindung enge Grenzen gesetzt und nur mit einer Gesetzesänderung möglich.

4.5. Standpunkt der Verbände zum Erlass eines Tourismusgesetzes

Die Verbände Gastro Thurgau, Hotellerie Ostschweiz, Parahotellerie Schweiz, der Thurgauer Gewerbeverband (TGV), der Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) und TGT haben ihre Zustimmung zu einer gesetzlichen Regelung signalisiert, sofern diese auf die Tourismusförderung abzielt und nicht nur die Umlegung staatlicher Mittel auf die Kurtaxe vorsieht. Die Motion verlangt aber genau diese Umlegung. Für den Regierungsrat steht zudem ausser Frage, dass eine kantonale Kurtaxe die aktuellen Beiträge an TGT mindestens teilweise ersetzen müsste. An dieser Stelle sei erwähnt, dass der letzte Anlauf eines Tourismusgesetzes 2010 an der Frage der Finanzierung gescheitert ist.

Weiter wird seitens TGT festgehalten, dass die Verwendung der Mittel nicht zu stark eingeschränkt werden dürfe, sondern sich an der kantonalen Tourismusstrategie orientieren müsse. Hierzu ist zu bemerken, dass dies nur im Rahmen der erwähnten Zweckbindung der Mittel aus der Kurtaxe möglich wäre.

Generell abgelehnt wird die Einführung einer Kurtaxe vom Camping Club Thurgau. Diese würde sowohl die Campingbetriebe, deren Nutzerinnen und Nutzer sowie die Verwaltung mit zusätzlichem administrativem Aufwand und Kosten belasten, und es werden negative Auswirkungen auf den Campingtourismus befürchtet, zumal dies eine Form des Tourismus sei, die oft von Personen mit begrenztem Budget genutzt werde.

5. Zusammenfassende Beurteilung

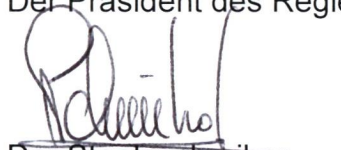
Die Einführung einer kantonalen Kurtaxe wäre für die Hotellerie und die Parahotellerie mit zusätzlichen administrativen Kosten verbunden. Eine neue Steuer einzuführen, würde auch beim Kanton zu erheblichen Mehrkosten führen. Hingegen brächte ein Systemwechsel in der Tourismusfinanzierung keine wesentlichen Vorteile mit sich. Damit weist das Vorhaben ein ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis auf.

Zudem sind keine zwingenden Gründe ersichtlich, die Tourismusförderung gesetzlich stärker zu reglementieren und damit die Regulierungsdichte zu erhöhen.

6. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates


Der Staatsschreiber