



## II. Nachtrag zum Tourismusgesetz

Bericht und Entwurf des Volkswirtschaftsdepartementes vom 1. März 2022

### Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>2</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>2</b>
1.1 Rechtliche Grundlagen	2
1.2 Tourismusrechnung	4
1.3 Kantonale Tourismusförderung	5
1.4 Tourismusförderung der politischen Gemeinden	6
1.5 Wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus	6
<b>2 II. Nachtrag zum Tourismusgesetz</b>	<b>7</b>
2.1 Anpassungsbedarf	7
2.2 Ziele	8
2.3 Vorgehen	8
2.3.1 Änderung des Tourismusgesetzes	8
2.3.2 Änderung des Gesetzes über die Kursaalabgabe	8
2.3.3 Aufhebung des Grossratsbeschlusses über die Unterstützung touristischer Vorhaben	9
2.3.4 Auswirkungen auf den Tourismusrat	9
<b>3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen</b>	<b>9</b>
3.1 Tourismusgesetz	9
3.2 Gesetz über die Kursaalabgabe	10
3.3 Grossratsbeschluss über die Unterstützung touristischer Vorhaben	10
<b>4 Finanzielle und personelle Auswirkungen</b>	<b>10</b>
<b>5 Referendum</b>	<b>11</b>
<b>6 Antrag</b>	<b>11</b>

**Entwurf (II. Nachtrag zum Tourismusgesetz)**

12

**Zusammenfassung**

*Die kantonale Tourismusförderung basiert hauptsächlich auf der als Spezialfinanzierung geführten Tourismusrechnung. Der Tourismusrechnung werden Beherbergungsabgaben, Gastwirtschaftsabgaben und die Kurasaalabgabe zugeführt, mit denen einerseits Tourismusorganisationen, die sich im Tourismusmarketing engagieren, und andererseits Tourismusprojekte unterstützt werden. Gesetzliche Grundlage für diesen Kreislauf bildet das Tourismusgesetz.*

*Der Bestand des Tourismusfonds ist seit Jahren rückläufig und wird ab dem Jahr 2024 nicht mehr ausreichen, um die Tourismusförderung im heutigen Umfang aufrechtzuhalten. Beschleunigt wurde der Rückgang der verfügbaren Mittel durch den durch die Covid-19-Epidemie bedingten Verzicht auf die Gastwirtschafts- und Beherbergungsabgaben in den Jahren 2020 und 2021 zur Unterstützung der betroffenen Branchen. Mit dem II. Nachtrag zum Tourismusgesetz soll die Tourismusrechnung stabilisiert werden. Erreicht wird dieses Ziel mit einer Einmaleinlage von 2,2 Mio. Franken aus dem besonderen Eigenkapital des Kantons im Jahr 2023, deren Höhe den entgangenen Gastwirtschafts- und Beherbergungsabgaben entspricht, und mit einer Neuzuteilung der Kurasaalabgabe des B-Casinos Bad Ragaz. Neu soll die Kurasaalabgabe vollständig der Tourismusrechnung und nicht mehr je zur Hälfte der Tourismusrechnung und dem allgemeinen Staatshaushalt zugewiesen werden. Der Kanton wird dadurch eine jährliche Mindereinnahme von rund 900'000 Franken im allgemeinen Staatshaushalt verzeichnen.*

*Zudem soll der Grossratsbeschluss über die Unterstützung touristischer Vorhaben aufgehoben und die darin vorgesehenen Subventionstatbestände zum Teil abgeschafft werden. Dieses Instrument der einzelbetrieblichen Unterstützung von Hotelinfrastrukturen wurde seit seiner Schaffung im Jahr 1996 kaum nachgefragt.*

*Den politischen Gemeinden bleibt es weiterhin freigestellt, Kurtaxen für lokale Angebote zu erheben.*

Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des II. Nachtrags zum Tourismusgesetz.

**1 Ausgangslage****1.1 Rechtliche Grundlagen**

Der Kanton St.Gallen regelt die Tourismusförderung in mehreren Erlassen und Programmen. Im Zentrum stehen das Tourismusgesetz (sGS 575.1; nachfolgend TourG) und die dazugehörige Tourismusverordnung (sGS 575.11; nachfolgend TourV), die seit dem 1. April 1996 bzw. dem 1. Januar 1997 in Vollzug sind. Diese beiden Erlasse bilden einerseits die rechtliche Grundlage, um Tourismusorganisationen von wenigstens regionaler Bedeutung kantonale Beiträge für Leistungen im Tourismusmarketing zu gewähren und erlauben andererseits den politischen Gemeinden, per Reglement kommunale Tourismusabgaben von den Gästen und den Nutzniessenden des Tourismus zu erheben und zu deren Gunsten einzusetzen.



Die gestützt auf das TourG gewährten kantonalen Beiträge müssen hauptsächlich zur Förderung des Aufenthaltstourismus unter Berücksichtigung der Interessen der einheimischen Bevölkerung der Gäste und der Umwelt verwendet werden (Art. 2 Abs. 2 TourG). Die Finanzierung erfolgt über eine Spezialfinanzierung, die im Wesentlichen über kantonsweit erhobene Beherbergungs- und Gastwirtschaftsabgaben geüfnet wird (Art. 10 TourG). Steuersubjekt dieser Abgaben sind die Beherbergungs- und die Gastwirtschaftsbetriebe, in deren hauptsächlichlichen Interesse die kantonalen Fördermittel eingesetzt werden. Daneben wird der Spezialfinanzierung nach dem Gesetz über die Kursaalabgabe (sGS 816.1; nachfolgend KSG) die Hälfte der Kursaalabgabe des B-Casinos Bad Ragaz zugeführt.

Im Jahr 1996 beschloss der Grosse Rat, kantonale Beiträge an touristische Infrastrukturen zu leisten. Der Grossratsbeschluss über die Unterstützung touristischer Vorhaben (sGS 575.10; nachfolgend GRB Tourismus) schloss sich dazu dem Geltungsbereich der damaligen Bundesgesetze über die Investitionshilfe für Berggebiete (AS 1997, 2995; nachfolgend IHG) sowie über die Förderung des Hotel- und Kurortskredits (AS 1996, 1658; nachfolgend HKG) an. In der Folge leistete der Kanton im Rahmen der IHG-Bundesdarlehen aus dem allgemeinen Staatshaushalt kantonale Beiträge an touristische Infrastrukturen und zur Hotelförderung aus der Tourismusrechnung einzelbetriebliche Beiträge an Hotelbetriebe in Gemeinden mit erheblicher touristischer Bedeutung.

<b>Übersicht der Tourismusförderung</b>					
<b>Inhalte</b>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #008000; color: white;">Tourismusgesetz (sGS 575.1)</th> <th style="background-color: #008000; color: white;">Tourismusabgabe (Kurtaxen)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beiträge für das Tourismusmarketing</li> <li>▪ Förderung des Aufenthaltstourismus</li> <li>▪ Tourismusrechnung als Spezialfinanzierung</li> <li>▪ Finanzierung der Tourismusrechnung durch:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beherbergungsabgabe</li> <li>▪ Gastwirtschaftsabgabe</li> <li>▪ Kursaalabgabe B-Casino Bad Ragaz</li> </ul> </li> <li>▪ Gesetzliche Grundlage der kommunalen Tourismusabgaben (Kurtaxen)</li> </ul> </td> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Politische Gemeinden können Tourismusabgaben (Gasttaxe, Tourismusförderungsabgabe) erheben (Art. 16 TourG)</li> <li>▪ Gasttaxe und Tourismusförderungsabgabe sind zu Gunsten der Abgabepflichtigen einzusetzen</li> <li>▪ Finanzierung von (nicht abschliessend):                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Unterhalt: (Winter-)Wanderwege, Spielplätze, Flaggen, Eingangstafeln usw.</li> <li>▪ Informationsbüros, Tourismusprospekte</li> <li>▪ Sitzbänke</li> <li>▪ Touren- / Routenbeschriebe</li> <li>▪ Events</li> </ul> </li> </ul> </td> </tr> </tbody> </table>	Tourismusgesetz (sGS 575.1)	Tourismusabgabe (Kurtaxen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beiträge für das Tourismusmarketing</li> <li>▪ Förderung des Aufenthaltstourismus</li> <li>▪ Tourismusrechnung als Spezialfinanzierung</li> <li>▪ Finanzierung der Tourismusrechnung durch:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beherbergungsabgabe</li> <li>▪ Gastwirtschaftsabgabe</li> <li>▪ Kursaalabgabe B-Casino Bad Ragaz</li> </ul> </li> <li>▪ Gesetzliche Grundlage der kommunalen Tourismusabgaben (Kurtaxen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Politische Gemeinden können Tourismusabgaben (Gasttaxe, Tourismusförderungsabgabe) erheben (Art. 16 TourG)</li> <li>▪ Gasttaxe und Tourismusförderungsabgabe sind zu Gunsten der Abgabepflichtigen einzusetzen</li> <li>▪ Finanzierung von (nicht abschliessend):                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Unterhalt: (Winter-)Wanderwege, Spielplätze, Flaggen, Eingangstafeln usw.</li> <li>▪ Informationsbüros, Tourismusprospekte</li> <li>▪ Sitzbänke</li> <li>▪ Touren- / Routenbeschriebe</li> <li>▪ Events</li> </ul> </li> </ul>
	Tourismusgesetz (sGS 575.1)	Tourismusabgabe (Kurtaxen)			
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beiträge für das Tourismusmarketing</li> <li>▪ Förderung des Aufenthaltstourismus</li> <li>▪ Tourismusrechnung als Spezialfinanzierung</li> <li>▪ Finanzierung der Tourismusrechnung durch:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beherbergungsabgabe</li> <li>▪ Gastwirtschaftsabgabe</li> <li>▪ Kursaalabgabe B-Casino Bad Ragaz</li> </ul> </li> <li>▪ Gesetzliche Grundlage der kommunalen Tourismusabgaben (Kurtaxen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Politische Gemeinden können Tourismusabgaben (Gasttaxe, Tourismusförderungsabgabe) erheben (Art. 16 TourG)</li> <li>▪ Gasttaxe und Tourismusförderungsabgabe sind zu Gunsten der Abgabepflichtigen einzusetzen</li> <li>▪ Finanzierung von (nicht abschliessend):                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Unterhalt: (Winter-)Wanderwege, Spielplätze, Flaggen, Eingangstafeln usw.</li> <li>▪ Informationsbüros, Tourismusprospekte</li> <li>▪ Sitzbänke</li> <li>▪ Touren- / Routenbeschriebe</li> <li>▪ Events</li> </ul> </li> </ul>				
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #008000; color: white;">Standortförderungsprogramm</th> <th style="background-color: #008000; color: white;">GRB Tourismus (sGS 575.10)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Förderung touristischer Infrastruktur                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kofinanzierung von NRP<sup>1</sup>-Bundesdarlehen</li> </ul> </li> <li>▪ Räumliche Tourismusentwicklungskonzepte (RTEK):                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Visionen und Konzepte für eine Tourismusregion</li> <li>▪ raumplanerische Abklärungen</li> <li>▪ Machbarkeitsstudien</li> </ul> </li> </ul> </td> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Einzelbetriebliche Förderung von Hotelbetrieben                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ belastet die Tourismusrechnung</li> </ul> </li> <li>▪ Förderung touristischer Infrastruktur                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kofinanzierung von altrechtlichen IHG-Bundesdarlehen</li> </ul> </li> </ul> </td> </tr> </tbody> </table>	Standortförderungsprogramm	GRB Tourismus (sGS 575.10)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Förderung touristischer Infrastruktur                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kofinanzierung von NRP<sup>1</sup>-Bundesdarlehen</li> </ul> </li> <li>▪ Räumliche Tourismusentwicklungskonzepte (RTEK):                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Visionen und Konzepte für eine Tourismusregion</li> <li>▪ raumplanerische Abklärungen</li> <li>▪ Machbarkeitsstudien</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Einzelbetriebliche Förderung von Hotelbetrieben                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ belastet die Tourismusrechnung</li> </ul> </li> <li>▪ Förderung touristischer Infrastruktur                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kofinanzierung von altrechtlichen IHG-Bundesdarlehen</li> </ul> </li> </ul>	
Standortförderungsprogramm	GRB Tourismus (sGS 575.10)				
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Förderung touristischer Infrastruktur                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kofinanzierung von NRP<sup>1</sup>-Bundesdarlehen</li> </ul> </li> <li>▪ Räumliche Tourismusentwicklungskonzepte (RTEK):                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Visionen und Konzepte für eine Tourismusregion</li> <li>▪ raumplanerische Abklärungen</li> <li>▪ Machbarkeitsstudien</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Einzelbetriebliche Förderung von Hotelbetrieben                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ belastet die Tourismusrechnung</li> </ul> </li> <li>▪ Förderung touristischer Infrastruktur                             <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kofinanzierung von altrechtlichen IHG-Bundesdarlehen</li> </ul> </li> </ul>				

<sup>1</sup> NRP = Neue Regionalpolitik.



Tabelle 1: Übersicht der Tourismusförderung.

Mit dem Standortförderungsgesetz (sGS 573.0; nachfolgend StaföG) wurde ab 1. Januar 2007 im Hinblick auf die Neue Regionalpolitik des Bundes (NRP) eine gesetzliche Grundlage für eine kantonale Beteiligung an Massnahmen des Bundes zur Regionalentwicklung und zur Standortförderung geschaffen. Die Grundlage der kantonalen Beteiligung an Infrastrukturdarlehen des Bundes bildet seither Art. 6 Bst. a StaföG. Zusätzlich wurden gestützt auf das StaföG räumliche Tourismusentwicklungskonzepte (RTEK) finanziert und mit ihnen in mehreren Regionen die planerischen Grundlagen für die Erstellung von neuen Infrastrukturen geschaffen.

## 1.2 Tourismusrechnung

Das TourG sieht zur Finanzierung der kantonalen Tourismusförderung einen geschlossenen Finanzierungskreislauf vor. Der Kanton führt deshalb eine Tourismusrechnung (Tourismusfonds) als Spezialfinanzierung (Art. 10 TourG), der Abgaben von den hauptsächlichen Nutzniessenden des Tourismus zugeführt werden. Dazu sieht das TourG einerseits eine Beherbergungsabgabe für das entgeltliche Beherbergen von Gästen vor. Steuersubjekt sind Beherbergungsbetriebe wie Hotel- und Kurbetriebe, Jugendherbergen, Zelt- und Wohnwagenplätze, aber auch das Überlassen von Ferienhäusern, Ferienwohnungen und Privatzimmern in politischen Gemeinden mit erheblicher touristischer Bedeutung gilt als Beherbergung (Art. 6 Abs. 2 TourG). Die Abgabe bemisst sich nach den vorhandenen Betten, Schlafstellen und Standplätzen (Art. 7 TourG i.V.m. Art. 6 TourV). Andererseits ist von gastgewerblichen Betrieben eine Gastwirtschaftsabgabe zu entrichten, die sich nach der Anzahl Sitzplätze bemisst (Art. 8 TourG i.V.m. Art. 7 f. TourV). Eingezogen und veranlagt werden die Beherbergungs- und die Gastwirtschaftsabgaben von den politischen Gemeinden, die sie dem Kanton zuhanden der Tourismusrechnung weiterleiten.

Seit dem 1. Dezember 2002 wird der Tourismusrechnung zusätzlich die Hälfte der Kursaalabgabe der Kursaal-Konzessionäre zugeführt (Art. 6 KSG). Abgabepflichtig ist zurzeit nur das B-Casino Bad Ragaz. Die Kursaalabgabe wird auf dem nach der eidgenössischen Spielbankengesetzgebung höchstzulässigen kantonalen Anteil an der dem Bund zustehenden Spielbankabgabe der Kursäle festgelegt (Art. 3 KSG). Die Abgabe basiert auf der Spielbankabgabe des Bundes, der es dem Standortkanton nach Art. 122 des Bundesgesetzes über Geldspiele (SR 935.51; abgekürzt BGS) ermöglicht, bis zu 40 Prozent der Spielbankabgabe für gleichartige Abgaben selbst zu nutzen. Falls der Kanton auf diese Möglichkeit verzichtet, reduziert sich die Abgabe nicht, sondern geht vollständig an den Bund.

<b>Einnahmen Tourismusrechnung (in Franken)</b>					
<b>Einnahmequelle</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Gastwirtschaftsabgabe	646'751	644'847	644'771	0*	0*
Beherbergungsabgabe	554'342	541'654	526'191	0*	0*
Kursaalabgabe (B-Casino)	1'794'300	1'388'900	1'321'500	898'500**	706'544**
<b>Total Einnahmen</b>	<b>2'995'393</b>	<b>2'575'401</b>	<b>2'492'462</b>	<b>898'500</b>	<b>706'544</b>

Tabelle 2: Einnahmen Tourismusrechnung.

\* Verzicht auf Gastwirtschafts- und Beherbergungsabgabe im Jahr 2020 und 2021 (Covid-19-Recovery Programm).



\*\* Mindereinnahmen aufgrund der pandemiebedingten Teilschliessung des Casinos im ersten Quartal 2020 und 2021.

Die Erträge aus den verschiedenen Abgaben werden der Tourismusrechnung gutgeschrieben und für Leistungen im Tourismusmarketing eingesetzt. Aus der Tourismusrechnung werden mit Leistungsvereinbarungen Betriebsbeiträge an die vier St.Galler Destinationsmanagement-Organisationen (DMO) bezahlt und in Absprache mit dem Verein Tourismusrat St.Gallen (nachfolgend Tourismusrat) Tourismusprojekte angeschoben. Bei geeigneten Tourismusprojekten werden die Mittel der Tourismusrechnung ausserdem als gleichwertige kantonale Leistungen verwendet, um zusätzliche Mittel der Neuen Regionalpolitik des Bundes (NRP) auszulösen.

### 1.3 Kantonale Tourismusförderung

Der Kanton St.Gallen verfügt aufgrund seiner speziellen geografischen und kulturellen Gegebenheiten über vier eigenständige DMO für die Regionen Heidiland, Rapperswil-Zürichsee, Toggenburg und St.Gallen-Bodensee, welche die touristische Vermarktung verantworten. Anlässlich der Beratung des Mehrjahresprogramms der Standortförderung für die Jahre 2015 bis 2018 (28.14.01) beauftragte der Kantonsrat nach Art. 95 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11) die Regierung im Jahr 2014, im Rahmen der Neuverhandlungen der Leistungsvereinbarungen mit den DMO ab 2016 die kleinräumigen Strukturen zu bereinigen, die Zuständigkeiten für übergreifende Themen wie Business- und Kongress-Tourismus (MICE) zu koordinieren und zu prüfen, ob die Angebote zu schärfen bzw. zu fokussieren sind.

Im Jahr 2018 wurde deshalb der Tourismusrat gegründet. Er bildet seither die Koordinationsstelle der vier DMO, ergänzt durch Vertretungen von Gastro St.Gallen, Hotellerie Ostschweiz und des B-Casinos Bad Ragaz. Der Tourismusrat bezweckt die Förderung des Tourismus im Kanton St.Gallen und beantragt dem Volkswirtschaftsdepartement die hierfür notwendigen Mittel aus der Tourismusrechnung. Über die Sockelleistungen für die vier DMO, Beiträge für Projekte und die Modalitäten der Zusammenarbeit haben der Tourismusrat und das Volkswirtschaftsdepartement deshalb eine bis Ende 2023 laufende Vereinbarung abgeschlossen. Im Wesentlichen entscheidet seither der Tourismusrat darüber, für welche Tourismusprojekte Mittel aus der Tourismusrechnung eingesetzt werden, während das Volkswirtschaftsdepartement, insbesondere bei Projekten, die durch Bundesmittel mitfinanziert werden sollen, kontrolliert, ob die Projekte die gesetzlichen Anforderungen erfüllen.

Einzelbetriebliche Unterstützungsbeiträge für die Hotellerie nach Art. 1 GRB Tourismus wurden nur wenige nachgefragt. Gesamthaft leistete der Kanton seit dem Jahr 1996 an 17 verschiedene Hotelleriebetriebe Beiträge in der Höhe von insgesamt Fr. 700'000.–. Die im GRB Tourismus ebenfalls noch vorgesehenen kantonalen Zinskostenbeiträge zur Kofinanzierung von Bundesdarlehen für touristische Infrastrukturen nach der Bundesgesetzgebung über Investitionshilfe für Berggebiete basieren seit dem Jahr 2007 auf dem StaföG.

Das Volkswirtschaftsdepartement hat zudem im Mehrjahresprogramm der Standortförderung für die Jahre 2019 bis 2022 und im kantonalen NRP-Umsetzungsprogramm für die Jahre 2020 bis 2023 einen Schwerpunkt «Touristische Infrastruktur» gesetzt, der raumrelevante Projekte im Tourismusbereich beinhaltet. Mit räumlichen Entwicklungskonzepten (RTEK) werden die mittel- bis langfristigen Entwicklungsabsichten in räumlicher Hinsicht festgelegt. Dazu wurde in Zusammenarbeit mit dem Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) u.a. ein Richtplanblatt erarbeitet (Richtplanblatt S44: «Touristische Entwicklungskonzepte, Beherbergung und Resort»). Für die touristischen Schwerpunktgebiete und Standorte, die sich aus den RTEK ergeben, werden Arealentwicklungen angestossen und begleitet. Die dafür notwendigen Mittel leistet der Kanton



auf Basis des StaföG aus dem allgemeinen Haushalt und, wo möglich, mit den ihm vom Bund zur Verfügung gestellten NRP-Mitteln.

## 1.4 Tourismusförderung der politischen Gemeinden

Politische Gemeinden, in denen der Tourismus eine bedeutende Rolle spielt, haben die Möglichkeit, zweckgebundene Abgaben für die Förderung des Tourismus zu erheben. Das TourG unterscheidet Tourismusabgaben, die von übernachtenden Gästen erhoben werden und Tourismusabgaben, die von Nutzniessenden des Tourismus erhoben werden (Art. 16 TourG). Die politische Gemeinde erlässt darüber ein Reglement, mit dem sie u.a. Veranlagung, Bezug und Verwendung der Tourismusabgaben regelt und diese Aufgaben Dritten übertragen kann (Art. 17 f. TourG). Derzeit verlangen 25 von 77 Gemeinden eine solche Kurtaxe, wobei Bezug und Verwendung oftmals durch Dritte erfolgen, insbesondere durch eine der vier DMO.

Die Kurtaxe ist in einer Umfrage unter den St.Galler Gemeinden überwiegend als wichtig bis sehr wichtig eingeschätzt worden. Die Abgabe wird als fair und angemessen betrachtet, um die Lebens- und Aufenthaltsqualität in den touristischen Gemeinden zu erhöhen. Als Nachteil ist der administrative Aufwand für den Bezug der Kurtaxe zu werten. Zudem erheben nicht alle Gemeinden eine Kurtaxe, wodurch Ungleichheiten entstehen.

Dem Charakter der Kurtaxen als Kostenanlastungssteuer entsprechend sind die Kurtaxen im überwiegenden Interesse der Abgabepflichtigen zu verwenden, da die als nicht von allen erhobene Abgabe sonst dem Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8 BV widersprechen würde. Aus diesem Grund darf etwa die Gasttaxe, deren Steuersubjekt der übernachtende Gast ist, nicht für Werbezwecke verwendet werden (Art. 16 Abs. 2 TourG), da der anwesende Gast keinen Nutzen aus der Werbung zieht. Gasttaxen werden deshalb typischerweise zur Finanzierung touristischer Einrichtungen, etwa für den Betrieb von Touristenanlaufstellen verwendet.<sup>2</sup>

## 1.5 Wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus

Die Wirtschaftsstruktur im Kanton St.Gallen weist deutliche regionale Unterschiede auf. Die städtisch geprägten Gebiete (St.Gallen, Rapperswil) und das Rheintal sind mit wissens- und technologieintensiven Branchen das wirtschaftliche Rückgrat des Kantons. In diesen Gebieten ist der Tourismus, mit Ausnahmen im städtischen Bereich, nur von untergeordneter Bedeutung. Die touristischen Aktivitäten finden hauptsächlich im südlichen Kantonsteil (Sarganserland mit Walensee und Amden, Rapperswil-Jona, oberes Toggenburg) und im Raum St.Gallen-Bodensee (Gemeinden Gaiserwald, Rorschach, Rorschacherberg, St.Gallen und Thal) statt. Die meisten touristischen Infrastrukturanlagen befinden sich in diesen Räumen, vor allem in den Tourismusregionen Heidiland (Sarganserland/Walensee) und Toggenburg. Bei diesen beiden Regionen handelt es sich gleichzeitig um die wirtschaftlich strukturschwächsten Gebiete des Kantons, für die der Tourismus folglich eine besondere regionalwirtschaftliche Bedeutung hat.

Schweizweit trägt der Tourismus mit 2,8 Prozent vergleichsweise wenig zum Bruttoinlandprodukt (BIP) bei. Die tourismusbezogene Beschäftigung (Vollzeitäquivalente) beträgt schweizweit 4,3 Prozent der Gesamtbeschäftigung, wobei der Anteil der tourismusbezogenen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung im Kanton St.Gallen mit 3,1 Prozent tiefer ist als im schweizweiten Durchschnitt, was auf eine tiefere touristische Wertschöpfung im Kanton St.Gallen im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt hindeutet. Die regional sehr unterschiedliche Bedeutung des Tourismus im Kanton zeigt sich dabei auch im Beschäftigungsanteil, der je nach Gemeinde zwischen

<sup>2</sup> Vgl. Botschaft zum Tourismusgesetz, ABl 1994, 2476 ff., insbesondere 2494; zum Ganzen: A. Marantelli, Grundprobleme des schweizerischen Tourismusabgaberechts, Bern 1991.



rund 0,5 Prozent (Balgach, Rüthi, Untereggen) und rund 30 Prozent (Bad Ragaz, Quarten, Wildhaus-Alt St.Johann) schwankt.<sup>3</sup>

## 2 II. Nachtrag zum Tourismusgesetz

### 2.1 Anpassungsbedarf

Die Tourismusrechnung (Spezialfinanzierung) weist seit mehreren Jahren einen abnehmende Bestand aus (siehe nachstehend Tabelle 3). Sinkende Logiernächtezahlen im Kanton reduzieren die Einnahmen aus der Beherbergungsabgabe und gleichzeitig ist die Kursaalabgabe des einzigen B-Casinos in Bad Ragaz seit Jahren rückläufig, was auf die verschärfte Konkurrenzsituation mit Casinoanbietern im Fürstentum Liechtenstein zurückzuführen sein dürfte. Beschleunigt wurde der Rückgang der in der Tourismusrechnung verfügbaren Mittel durch die Covid-19-Epidemie, während der in den Jahren 2020 und 2021 als ausserordentliche Unterstützungsmassnahme auf die Erhebung der Gastwirtschafts- und der Beherbergungsabgabe verzichtet und eine Sonderausschüttung für Tourismusprojekte vorgenommen wurde. Diese Ausgangslage führt dazu, dass die in der Spezialfinanzierung verfügbaren Reserven voraussichtlich Ende 2023 aufgebraucht sein werden.

Projizierter Verlauf der Tourismusrechnung (in Franken)							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Einnahmen aus Gastwirtschafts- / Beherbergungsabgaben	1'201'093	1'186'501	1'170'962	0 (Covid-19)	0 (Covid-19)	1'000'000	1'000'000
Einnahmen aus Kursaalabgabe	1'794'300	1'388'900	1'321'487	898'541	706'544	900'000	900'000
Ausgaben Tourismusrat gemäss Leistungsvereinbarung	-1'545'000*	-1'545'000*	-1'992'500	-2'099'900	-2'625'000	-2'625'000	-2'625'000
weitere Beiträge an Projekte und Diverses	-1'472'593	-1'360'773	-690'281	-1'131'379**	-490'000**	-754'933	-750'000
<b>Bestand per 31.12.</b>	<b>8'031'187</b>	<b>7'700'815</b>	<b>7'510'483</b>	<b>5'177'745</b>	<b>2'769'289</b>	<b>1'289'356</b>	<b>-185'644</b>

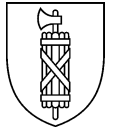
Tabelle 3: Projizierter Verlauf der Tourismusrechnung.

\* Vor Gründung des Tourismusrates (Auszahlung an DMO).

\*\* Einschliesslich Sonderausschüttung Covid-19-Recovery (2020: Fr. -671'000.-, 2021: Fr. -187'300.-)

Wie der projizierte Verlauf der Tourismusrechnung zeigt, kann die derzeitige Ausgabenstruktur mit den in die Spezialfinanzierung eingebrachten Abgaben bereits Ende 2023 nicht mehr gedeckt werden. Die Regierung hat deshalb in ihren Antworten auf die Interpellationen 51.21.84 «Tourismusförderung über den Staatshaushalt?» und 51.21.101 «Finanzierung der Tourismusförderung?» eine auf drei wesentlichen Elementen basierende Vorlage in Aussicht gestellt, um den negativen Trend zu stoppen. Erstens soll als Sofortmassnahme der als frühe Reaktion auf die Covid-19-Epidemie beschlossene Verzicht auf das Einziehen der Gastwirtschafts- und Beherbergungsabgaben für die Jahre 2020 und 2021 durch die Entnahme von 2,2 Mio. Franken aus dem besonderen Eigenkapital des Kantons kompensiert werden. Zweitens soll die Kursaalabgabe künftig vollständig der Tourismusrechnung zugewiesen werden. Aktuell fliessen die entsprechenden Erträge je zur Hälfte in die Tourismusrechnung sowie in den ordentlichen Haushalt. Drittens soll schliesslich der Grossratsbeschluss über die Unterstützung touristischer Vorhaben aufgehoben werden.

<sup>3</sup> Quelle: Bundesamt für Statistik.



Darüber hinaus wird von den Destinationen und dem Tourismusrat mittelfristig eine klare Effizienz- und Wirkungssteigerung in Bezug auf die erbrachten Basisdienstleistungen sowie die geförderten Projekte erwartet, was strukturelle Massnahmen nicht ausschliesst. Die Regierung sieht den Tourismusrat somit in der Pflicht, einen aktiven Beitrag zur Weiterentwicklung des Tourismus im Kanton St.Gallen zu leisten.

## 2.2 Ziele

Die Tourismusrechnung soll stabilisiert und die Finanzierung der Tourismusförderung sichergestellt werden. Mit der neuen Finanzierung sollen Effizienz- und Effektivitätssteigerungen im Tourismusmarketing einhergehen, die durch eine strukturierte Weiterentwicklung der kantonalen Tourismusorganisationen (DMO und Tourismusrat) zu bewerkstelligen sind.

## 2.3 Vorgehen

### 2.3.1 Änderung des Tourismusgesetzes

Für eine rasche Stabilisierung der Tourismusrechnung wird im Tourismusgesetz die gesetzliche Grundlage für eine Einmaleinlage von 2,2 Mio. Franken im Jahr 2023 geschaffen. Die Einlage erfolgt aus dem besonderen Eigenkapital, das mit dem Kantonsanteil am Erlös aus dem Verkauf von Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank und dem Ertrag aus der Sonderausschüttung der Schweizerischen Nationalbank für das Geschäftsjahr 2019 geschaffen wurde. Das so entstandene besondere Eigenkapital kann u.a. für die Finanzierung von Massnahmen, die im Zusammenhang mit der Bewältigung der Folgen des Coronavirus stehen, eingesetzt werden (vgl. Ziff. 2 Abs. 1 Bst. c des Kantonsratsbeschlusses über die Zuweisung von ausserordentlichen Erträgen an das besondere Eigenkapital [sGS 831.51]) und deckt in diesem Fall den pandemiebedingten Verzicht auf die Erhebung der Gastwirtschafts- und die Beherbergungsabgaben in den Jahren 2020 und 2021 zugunsten der Gastwirtschafts- und Beherbergungsbetriebe.

Nicht von der Änderung betroffen ist die Kurtaxenregelung der politischen Gemeinden (vgl. Art. 16 ff. TourG). Die politischen Gemeinden entscheiden weiterhin selber, ob sie von Gästen oder Nutzniessenden des Tourismus auf ihrem Gemeindegebiet Abgaben erheben möchten, wobei sie darüber nach Art. 17 TourG ein Reglement zu erlassen haben. Der Erlass der Reglemente steht dabei nach dem Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) unter dem Vorbehalt der Befugnisse von Bürgerschaft und Parlament. Indem die diesbezüglichen Bestimmungen des TourG unverändert beibehalten werden, entsteht kein unmittelbarer Handlungsbedarf für die 25 politischen Gemeinden, in denen bereits eine Kurtaxenreglung gilt.

### 2.3.2 Änderung des Gesetzes über die Kursaalabgabe

Langfristig erfolgt die Stabilisierung der Tourismusrechnung über die Kursaalabgabe. Gestützt auf Art. 119 BGS erhebt der Bund auf den Bruttospielerträgen von Spielbanken eine Abgabe (Spielbankenabgabe). Für Spielbanken mit der Konzession B reduziert er die Spielbankenabgabe, wenn der Standortkanton für diese eine gleichartige Abgabe erhebt, wobei die Reduktion dem Betrag der kantonalen Abgabe entspricht, aber nicht mehr als 40 Prozent vom Gesamttotal der dem Bund zustehenden Spielbankenabgabe ausmachen darf (Art. 122 BGS). Für die Veranlagung und den Bezug der Spielbankenabgabe ist die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK) zuständig. Der Kanton St.Gallen erliess deshalb mit der Einführung der eidgenössischen Spielbankengesetzgebung das Gesetz über die Kursaalabgabe und verlangt seither vom B-Casino Bad Ragaz eine Kursaalabgabe im höchstzulässigen Umfang, der nach der Bundesgesetzgebung noch zu einem Abzug von der Spielbankenabgabe berechtigt (40 Prozent). Der Ertrag der Kursaalabgabe wird je zur Hälfte dem allgemeinen Staatshaushalt und der Tourismus-





rechnung zugewiesen (Art. 6 KSG). Neu soll der Ertrag vollständig der Tourismusrechnung zugewiesen werden, wodurch die jährlich erwarteten Mindereinnahmen in der Tourismusrechnung weitgehend kompensiert würden.

### **2.3.3 Aufhebung des Grossratsbeschlusses über die Unterstützung touristischer Vorhaben**

Der GRB Tourismus soll im Zuge der geplanten Finanzierungsänderung aufgehoben werden. Die Kofinanzierung touristischer Infrastrukturen von wenigstens regionaler Bedeutung wird seit dem Jahr 2007 durch das StaföG ausreichend sichergestellt. Art. 6 Bst. a StaföG sieht die Beteiligung an Massnahmen des Bundes zur Regionalentwicklung vor und ermöglicht so die für Bundesdarlehen nach Art. 7 Abs. 2 Bst. b des Bundesgesetzes über Regionalpolitik [SR 901.0; abgekürzt BRP]) notwendige Mitfinanzierung. Dabei bleibt die Finanzierung der kantonalen Beteiligung aus dem allgemeinen Haushalt unverändert.

Vollständig entfallen sollen dagegen die kantonalen Beiträge an einzelne Hotelbauten auf dem Gebiet politischer Gemeinden, die eine Kurtaxe erheben. Seit dem Jahr 1996 wurden damit 17 Hotelbetriebe mit durchschnittlich rund 41'500 Franken zulasten der Tourismusrechnung unterstützt (Art. 3 Abs. 2 GRB Tourismus). Bereits die Botschaft zum Grossratsbeschluss über die Unterstützung touristischer Vorhaben vom 21. März 1995 führte diesbezüglich aus, es sei über die Aufhebung des Grossratsbeschlusses nachzudenken, wenn der Bestand der Tourismusrechnung nicht mehr für die Unterstützungsleistungen ausreiche (siehe ABI 1995, 915 ff., insbesondere 921). Nicht vom Wegfall betroffen ist die Möglichkeit, bei der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) zinsgünstige Darlehen nach dem Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft (SR 935.12) zu beantragen. Die SGH gewährt Hotels und anderen Beherbergungsbetrieben zinsgünstige Darlehen unabhängig von einer kantonalen Mitfinanzierung, sofern die im Bundesrecht festgelegten Voraussetzungen dafür erfüllt sind. Alle St.Galler Gemeinden liegen im zulässigen Perimeter.

### **2.3.4 Auswirkungen auf den Tourismusrat**

Das Volkswirtschaftsdepartement und der Tourismusrat haben eine bis Ende 2023 laufende Vereinbarung über die Leistungen, die der Tourismusrat zu erbringen hat, und die ihm dafür zustehende Entschädigung abgeschlossen. Die Vereinbarung enthält Sockelleistungen für den Grundauftrag der DMO und einen Kreditrahmen für Projektbeiträge sowie die Modalitäten, wie die Projektbeiträge beim Kanton abgerufen werden können. Da zur Sanierung der Tourismusrechnung zusammen mit den einnahmenseitigen Massnahmen auch ausgabenseitige Verbesserungen erzielt werden müssen, ist mit Ablauf der Vereinbarung eine weitere Bündelung der Tourismusstrukturen zwingend notwendig. Zwar sind in diesem Zusammenhang auch überkantonale Lösungen denkbar. Die im Rahmen des vom Kantonsrat angestossenen Projekts «Optimierung der Tourismusstrukturen» im Jahr 2015 eingeladenen Nachbarkantone zeigten jedoch kein Interesse an gemeinsamen Organisationsstrukturen. Ausgabenseitige Verbesserungen müssen daher über innerkantonale Effizienz- und Wirkungssteigerungen erreicht werden, weshalb der Tourismusrat mittelfristig eine noch tieferegreifende Zusammenarbeit bis hin zu einer Zusammenlegung der DMO prüfen muss.

## **3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **3.1 Tourismusgesetz**

#### *Art. 10 Abs. 2*

Art. 10 Abs. 2 TourG schafft die gesetzliche Grundlage für eine Kompensation der Einnahmefälle in der Tourismusrechnung, die durch den pandemiebedingten Verzicht auf die Gastwirt-



schafts- und Beherbergungsabgabe in den Jahren 2020 und 2021 entstanden sind. Mit der Einmaleinlage aus dem besonderen Eigenkapital (vgl. Kantonsratsbeschluss über die Zuweisung von ausserordentlichen Erträgen an das besondere Eigenkapital [sGS 831.51]) in Höhe der prognostizierten Einnahmefälle von 2,2 Mio. Franken wird die Tourismusrechnung im Jahr 2023 stabilisiert. Gleichzeitig gewährleistet die Aufnahme der Einmaleinlage in das TourG das Referendumsrecht.

#### *Art. 11 Abs. 2*

Die Tourismusrechnung (Art. 10 TourG) wird als Spezialfinanzierung nach Art. 51 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) geführt. Eine Spezialfinanzierung entsteht durch Bindung staatlicher Mittel an einen bestimmten Zweck und bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Seit dem 1. Dezember 2002 werden der Spezialfinanzierung «Tourismusrechnung» auch Teile der Kursaalabgabe zugewiesen (Art. 6 KSG). Die nunmehr vollständige Zuweisung der Kursaalabgabe an die Tourismusrechnung soll im TourG deklariert und der Übersichtlichkeit halber in Art. 11 Abs. 2 TourG aufgenommen werden.

### 3.2 Gesetz über die Kursaalabgabe

#### *Art. 6*

Bislang wurden die Erträge aus der Kursaalabgabe des B-Casinos Bad Ragaz je zur Hälfte dem allgemeinen Staatshaushalt und der Tourismusrechnung zugewiesen. Neu fliessen die Erträge vollumfänglich in die Tourismusrechnung. Art. 6 KSG wird dementsprechend geändert.

Anzumerken ist, dass ein Verzicht auf die Kursaalabgabe nicht zu einer finanziellen Entlastung des B-Casinos Bad Ragaz führen würde, da der Bund die seinerseits erhobene Spielbankenabgabe nach Art. 122 BGS um gleichartige kantonale Abgaben reduziert. Verzichtet der Kanton St.Gallen auf die Kursaalabgabe, fliesst die Kursaalabgabe in voller Höhe dem Bund zu.

### 3.3 Grossratsbeschluss über die Unterstützung touristischer Vorhaben

Der GRB Tourismus wird aufgehoben. Als gesetzliche Grundlage der Kofinanzierung touristischer Infrastrukturanlagen von wenigstens regionaler Bedeutung im Rahmen der NRP genügt Art. 6 Bst. a StaföG (vgl. Art. 7 Abs. 2 Bst. b BRP). Hingegen entfallen die zusätzlichen kantonalen Beitragsleistungen an einzelne Hotelbauten auf dem Gebiet politischer Gemeinden, die eine Kurtaxe erheben.

## 4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die mit dem II. Nachtrag zum Tourismusgesetz geplanten Änderungen führen im Jahr 2023 zu einer einmaligen Ausgabe zulasten des besonderen Eigenkapitals von 2,2 Mio. Franken.

Die Kursaalabgabe wurde bisher je zur Hälfte dem allgemeinen Staatshaushalt und der Tourismusrechnung zugewiesen (Art. 6 KSG), wobei die vom B-Casino Bad Ragaz geleisteten Kursaalabgaben zuletzt rückläufig waren und im Jahr 2020 insgesamt noch rund 1,8 Mio. Franken betragen. Die vollständige Zuweisung der Kursaalabgabe zur Tourismusrechnung führt folglich zu einer jährlichen Mindereinnahme im allgemeinen Staatshaushalt von rund Fr. 900'000.–. Personelle Auswirkungen sind keine zu erwarten.



## **5 Referendum**

Mit dem II. Nachtrag zum Tourismusgesetz wird der jährliche Ertrag der Kursaalabgabe von rund Fr. 900'000.– dauerhaft der Tourismusrechnung statt dem allgemeinen Staatshaushalt zugewiesen. Der II. Nachtrag zum Tourismusgesetz untersteht demzufolge dem fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 49 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung [sGS 111.1; abgekürzt KV] i.V.m. Art. 5 RIG) und dem fakultativen Finanzreferendum (Art. 49 Abs. 1 Bst. c KV i.V.m. Art. 7 Abs. 1 RIG).

## **6 Antrag**

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den II. Nachtrag zum Tourismusgesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Marc Mächler  
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk  
Staatssekretär



## II. Nachtrag zum Tourismusgesetz

Entwurf des Volkswirtschaftsdepartementes vom 1. März 2022

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●<sup>4</sup> Kenntnis genommen und

erlässt:

### I.

Der Erlass «Tourismusgesetz vom 26. November 1995»<sup>5</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 10 Tourismusrechnung*

<sup>1</sup> Der Staat führt eine Tourismusrechnung als Spezialfinanzierung.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> **Er leistet im Jahr 2023 eine Einmaleinlage in die Tourismusrechnung aus dem besonderen Eigenkapital in Höhe von Fr. 2'200'000.–.**

*Art. 11 Gemeinsame Bestimmungen*

*a) Verwendung*

<sup>1</sup> Die Erträge der Beherbergungs- und Gastwirtschaftsabgabe werden der Tourismusrechnung gutgeschrieben.

<sup>2</sup> Sie decken **zusammen mit dem Ertrag nach Art. 6 des Gesetzes über die Kursaalabgabe vom 21. Juni 2001**<sup>7</sup> die Aufwendungen des Staates für den Vollzug dieses Gesetzes.

### II.

Der Erlass «Gesetz über die Kursaalabgabe vom 21. Juni 2001»<sup>8</sup> wird wie folgt geändert:

---

<sup>4</sup> ABI 2022-●●.

<sup>5</sup> sGS 575.1.

<sup>6</sup> Art. 51 StVG, sGS 140.1.

<sup>7</sup> **sGS 816.1.**

<sup>8</sup> sGS 816.1.



*Art. 6 Verwendung*

~~<sup>1</sup> Der Ertrag der Kursaalabgabe wird je zur Hälfte dem allgemeinen Staatshaushalt und der Tourismusrechnung<sup>9</sup> zugewiesen.~~

**III.**

Der Erlass «Grossratsbeschluss über die Unterstützung touristischer Vorhaben vom 11. Januar 1996»<sup>10</sup> wird aufgehoben.

**IV.**

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

---

<sup>9</sup> Vgl. Art. 11 des Tourismusgesetzes, sGS 575.1.

<sup>10</sup> sGS 575.10.