

Erläuterungen zum neuen Tourismusgesetz der Gemeinden Flims, Laax und Falera (Vernehmlassungsversion vom Januar 2014)

1. Ausgangslage

Die Tourismusgemeinden stehen vor verschiedenen grossen Herausforderungen, zum einen touristischer Natur, dann aber auch wirtschaftlicher und politischer Art. Ist es im Bereich Tourismus der immer mehr globalisierte Wettbewerb und das geänderte Nachfrageverhalten, welches ein hochwertiges und topmodernes Angebot verlangt, so führen die schwierige Wirtschaftslage und der schwache Euro zu weiteren Herausforderungen an die Anbieter, aber auch die Standortgemeinden. Als Drittes Element sind die in den vergangenen Jahren massiv verschärften politischen Rahmenbedingungen zu erwähnen, wie die Annahme der Zweitwohnungsinitiative und die Verschärfung des Raumplanungsgesetzes; beide führen dazu, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Berggemeinden eingeschränkt wird.

Der Kanton Graubünden hat in den vergangenen Jahren mit der Bündner Tourismusreform die Destinationsbildung gefördert, welche in den drei Gemeinden Flims Laax und Falera abgeschlossen ist. Als letztes der verschiedenen Elemente zur Stärkung des Bündner Tourismus wollte der Kanton die Tourismusfinanzierung flächendeckend auf eine neue Ebene stellen und hatte dafür das Kantonale Gesetz über Tourismusabgaben (Tourismusabgabengesetz, TAG) vorgesehen. Dieses wurde nach einem engagierten und emotionalen Abstimmungskampf im November 2012 in einer Referendumsabstimmung abgelehnt. In den Gemeinden Flims, Laax und Falera war das TAG aber angenommen worden.

Dies war für die drei Gemeinden im Frühjahr 2013 Anlass, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, um die Tourismusfinanzierung in der Destination Flims Laax zu überprüfen und zu erneuern. Die Gesetze über Kurtaxen sowie über die Tourismusförderungsabgabe der Gemeinden Flims und Falera stammen aus dem Jahre 1996 und sind bald 20 Jahre alt. Das entsprechende Gesetz der Gemeinde Laax datiert von 2001 und wird bald 15 Jahre alt.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen

Zu den rechtlichen Rahmenbedingungen, welche für die Arbeitsgruppe und damit auch für die Ausarbeitung eines neuen Gesetzes von Bedeutung sind, gilt wegen der Ablehnung des TAG im November 2012 weiterhin das bisherige kantonale Recht, nämlich das Gesetz über die Gemeinde- und Kirchensteuern (GKStG; BR 720.200), welches in den Art. 22ff. die Erhebung von Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben durch die Gemeinden regelt. Das bedeutet folgendes:

- Art. 22 GKStG erlaubt die Erhebung einer Kurtaxe (KTX); in der Botschaft von 2006 (Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 3/2006–2007 S. 181ff.) hiess es dazu: „Im geltenden Recht erheben alle Tourismusgemeinden eine Kurtaxe. Mit dieser Bestimmung wird die heutige Rechtslage übernommen. Der Begriff der Kurtaxe hat sich über Jahrzehnte hinweg in Gesetzgebung und Rechtsprechung etabliert und ist allgemein bekannt. Den Gemeinden steht es frei, an dessen Stelle den Begriff Sporttaxe, Sportabgabe oder Gästetaxe zu verwenden“ (Botschaft, a.a.O., S. 229).
- Art. 23 GKStG erlaubt die Erhebung einer Tourismusförderungsabgabe (TFA). Die Regierung schrieb dazu in der Botschaft (a.a.O., S. 230): „Im geltenden Recht erheben zahlreiche Tourismusgemeinden eine Tourismusförderungsabgabe (TFA). Mit der vorgeschlagenen Regelung wird die heutige Rechtslage übernommen. Die TFA ist eine Kostenanlastungssteuer, mit welcher die Tourismusgemeinden die für den Tourismus benötigten Ausgaben finanzieren. (...) Subjekt der TFA sind die natürlichen und juristischen Personen, die auf Gemeindegebiet tätig sind und vom Tourismus profitieren.“

Diese gesetzlichen Bestimmungen, die mit dem neuen TAG aufgehoben worden wären, gelten somit weiter. Dies heisst für die Gemeinden, dass sie weiterhin auch zukünftig KTX und eine TFA erheben können. Diese Abgaben kennen unterschiedliche Steuersubjekte und Steuerobjekte, was bei der Ausgestaltung der neuen kommunalen gesetzlichen Regelungen zu beachten ist. Ebenso sind auch die vom kantonalen Recht vorgegebenen Verwendungseinschränkungen für diese Abgaben zu beachten. Die neuen Gesetze der drei Gemeinden haben diese Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

Im Sinne einer vollständigen Information ist abschliessend zu erwähnen, dass die Arbeitsgruppe die verschiedenen ausserkantonalen Beispiele für sog. Pauschallösungen, wie sie Andermatt oder Engelberg kennen, auch geprüft hat. Diese können aber im Kanton Graubünden wegen der vorstehend erwähnten Regelungen im GKStG nicht als Beispiele herangezogen werden, da in den erwähnten Gemeinden andere kantonale Gesetzesgrundlagen gelten, die den Gemeinden entsprechende Möglichkeiten zur praktisch vollständigen pauschalierten Ausgestaltung ihrer Tourismusabgaben einräumen.

2. Zielsetzungen der vorliegenden Gesetzesrevision

Aufgrund der vorstehend erwähnten gesetzlichen Rahmenbedingungen, die eingehalten werden müssen, um eine hohe Rechtssicherheit bei der Einführung und Anwendung der neuen Normen zu erreichen, haben sich die neuen Erlasse an folgenden Zielsetzungen orientiert:

- Eine Differenzierung zwischen den beiden Abgaben ist weiterhin nötig, weil das GKStG unmissverständlich von zwei Abgaben, der KTX und der TFA, spricht. Auch ein Gesetzesentwurf, der diese Abgaben pauschaliert, muss dem übergeordneten Recht entsprechen.
- Das neue Gesetz und die neuen Ausführungsbestimmungen nehmen die unter Ziffer I gemachten Vorgaben des kantonalen Rechts auf und führen, wie verschiedene andere Gemeinden im Kanton, eine weitgehende Pauschalierung der beiden Abgaben ein.
- Mit der Vereinfachung, Vereinheitlichung und der möglichst weitgehende Pauschalierung sollen folgende Ziele erreicht werden:
 - Damit soll die Abrechnung vereinfacht werden
 - Die Pflichtigen wissen, welche Abgaben sie erwarten
 - Die Möglichkeit, Kurtaxen bei der Gemeinde nicht zu deklarieren, wird reduziert
- Mit der Pauschalierung werden erfolgreiche Vermieter und Hotelbetreiber belohnt: Ein Betrieb zahlt den gleichen Betrag, unabhängig von der tatsächlichen Auslastung. Wer gut arbeitet und eine hohe Auslastung seines Betriebes erreicht, zahlt pro Übernachtung weniger.
- Die Tourismustaxe wird beim Gewerbe in allen drei Gemeinden auf Basis der AHV-Lohnsumme erhoben (neu auch bei den Bergbahnen): personalintensive Betriebe werden entlastet, Betriebe mit hoher Wertschöpfung gerechter veranlagt.
- Es wird eine Vereinheitlichung der Tourismusabgaben für die ganze Destination (alle drei Gemeinden) vorgenommen, d.h. eine Abgabepflichtiger (Beherberger und Gewerbebetrieb), der in mehr als einer der Destinationsgemeinde tätig ist, soll für die gleiche Tätigkeit die gleiche Abgabe entrichten.
- Und es sollen auch mehr Mittel generiert werden, um einen Mehrwert für die Gäste schaffen zu können.

Was den Vollzug betrifft, enthält der vorliegende Gesetzesentwurf auch die Grundlagen für einen einheitlichen Vollzug in der gesamten Destination. Damit sind die Grundlagen geschaffen, die Gäste- und die Tourismustaxen zentral und gesamthaft für alle drei Gemeinden zu erheben. Dies würde es ermöglichen, den Vollzug professionell und effizient zu organisieren, was auch zu einer erhöhten Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit im Vollzug führen würde. Das Gesetz sieht die entsprechenden Grundlagen vor. Die Entscheide für einen zentralen Vollzug können die Gemeindevorstände aber auch noch zu einem späteren Zeitpunkt treffen.

3. Die neuen Erlasse

3.1 Allgemeines

Für die Destination Flims Laax, welche die drei Gemeinden Flims, Laax und Falera umfasst, sollen zukünftig im Bereich der Gästaxen und der Tourismustaxe einheitliche Regelungen und Abgabensätze gelten. Die drei Gemeindevorstände schicken daher einen Gesetzestext in die Vernehmlassung. Aufgrund des übergeordneten Rechts müssen die drei Gemeinden je ein eigenes Tourismusgesetz erlassen, welches die Gästetaxen und die Tourismustaxen regelt. Die drei Gesetze sollen aber vom Inhalt her identisch sein. Auf Abweichungen wegen anderer rechtlicher Voraussetzungen in den einzelnen Gemeinden wird unten bei der Erläuterung des Gesetzes im Detail eingegangen.

Das neue Gesetz unterscheidet wie die bisherigen Erlasse zwischen den eigentlichen Kur- oder Gästetaxen sowie den Tourismustaxen, welche von alle gewerblich oder selbständig tätigen Unternehmen oder natürlichen Personen nach dem Grad der Tourismusabhängigkeit zu erbringen ist. Diesbezüglich führt das neue Gesetz die bisherigen Abgaben weiter, weil dies vom kantonalen Recht so vorgegeben ist. Neu werden aber alle Abgaben möglichst weitgehend pauschaliert, was nicht nur die Abrechnung vereinfacht, sondern auch den pflichtigen die Belastung transparent aufzeigt.

In diesem Zusammenhang ist die die Frage zu beantworten, warum das Gesetz und die Ausführungsbestimmungen weiterhin eine Kurtaxe für die einzelne Übernachtung aufführen. Dies beruht zum einen auf der rechtlichen Behandlung von solchen Abgaben und zum anderen auf der Tatsache, dass es weiterhin einige wenige Sonderfälle geben wird, wo die Kur- oder Gästetaxe nach Anzahl Übernachtungen abgerechnet werden können muss, weil die Erhebung der neuen Pauschale rechtlich und finanziell völlig unverhältnismässig wäre. Dazu folgen unten noch weitere Ausführungen. Es muss aber bereits an dieser Stelle festgehalten werden, dass für kommerzielle Beherberger, d.h. Hotels und Ferienwohnungsvermieter, die Abgaben immer als Pauschalen zu entrichten sind. Es besteht keine Wahlmöglichkeit zwischen Abrechnung nach Zahl der Übernachtungen oder der gesetzlichen Pauschale.

Bei den Kurtaxen handelt es sich, wie bei der TFA, um sog. Kostenanlastungssteuern. In der Botschaft zum kantonalen Gesetz über Tourismusabgaben (TAG) ist dazu was folgt formuliert worden: „Bei der Tourismusabgabe 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 somit verschiedene Auswirkungen auf die Ausgestaltung einer Tourismusabgabe.“ (zitiert nach Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 13/2011–2012 (ersetzt Heft Nr. 1 / 2011 – 2012), S. 1460f.).

Bei den Zweitwohnungseigentümern ist die Gerichtspraxis seit Jahren feststehend, dass die Einzeltaxe im Rahmen einer Pauschale erhoben werden darf, wobei von einer durchschnittlichen Belegung bzw. Nutzung einer Zweitwohnung ausgegangen wird, unabhängig von der tatsächlichen Belegung. Die schweizerische Praxis ist, dass rund 50 bis max. 60 Übernachtungen die Grundlage für die Pauschalierung bilden. Das heisst bei einer Gästetaxe von Fr. 5.- pro Nacht kann die Pauschale für die Zweitwohnungseigentümer für die Eigennutzung rund Fr. 250.- pro Bett und

Kalenderjahr betragen. Somit ist aufgrund des bisherigen und bewährten Systems bei der Gästetaxe von einer Taxhöhe pro Übernachtung auszugehen, welche die daraus folgenden Tarife, insbesondere die bereits erhobenen Pauschalen bei den Zweitwohnungseigentümern, bestimmt. Die Höhe der Gästetaxe für eine einzelne Übernachtung ist die Grundlage für Berechnung der pauschalierten Ansätze, da der Betrag der Einzeltaxe mit einer durchschnittlichen Zahl von Übernachtungen (theoretische Belegung) für die Pauschale der Zweitwohnungseigentümer multipliziert wird.

Der vorliegende Vernehmlassungsentwurf für die Gemeinden Flims Laax und Falera geht nun noch einen Schritt weiter, indem er auch für die professionellen Beherberger (Hotels, Gruppenunterkünfte, kommerzielle Ferienwohnungsvermieter etc.) die Pauschalierung der Gästetaxen vorsieht. Aber auch bei den professionellen Beherbergern ist die erste Voraussetzung für die Festlegung dieser Pauschalen, dass die Gästetaxe pro Übernachtung festgelegt wird, welche wiederum die Basis für die Höhe der Pauschalen bildet.

Es trifft damit selbstverständlich zu, dass die Einzeltaxe, wenn das Gesetz in der vorgesehenen Art in Kraft treten wird, nur mehr in wenigen Einzelfällen zur Anwendung gelangt, da die folgenden „Fälle“ mit Pauschalen abgerechnet werden:

- alle Zweitwohnungseigentümer und -mieter (wie bisher, durch langjährige Gerichtspraxis auch zustimmend sanktioniert)
- alle professionellen Beherberger, in Anlehnung an die neuesten Tourismusgesetze in anderen Gemeinden im Kanton, wie z.B. Celerina und Zuoz

Die Gästetaxe für eine einzelne Übernachtung wird aber deswegen nicht obsolet, weil sie zum einen – wie vorstehend bereits dargelegt - Basis für alle daraus folgenden Pauschalen ist, und es zum anderen immer wieder Spezialfälle geben wird, wo eine Abrechnung über Einzeltaxen nötig werden könnte: Wenn z.B. ein Bike-Treffen oder ein Open Air stattfindet und viele Teilnehmer ein paar Tage zelten oder eine Unterkunft nur während kürzesten Zeiten „vermietet“ wird, wären die Pauschalen unzulässig. Dann wird es aus Gründen der Rechtsgleichheit und der Verhältnismässigkeit kaum angehen, einen Pauschalbetrag zu erheben, der ein Vielfaches der tatsächlichen erfolgten Übernachtungen betragen würde. Den Abgabepflichtigen wäre in einem solchen Fall die Zahl der Übernachtungen multipliziert mit dem Tarifansatz, zur Zeit Fr. 5.--, in Rechnung zu stellen.

Da Kurtaxen (resp. Gästetaxen) und Tourismusförderungsabgaben (resp. Tourismustaxen) als Steuern zu qualifizieren sind, müssen sie den strengen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen, u.a. dem Legalitätsprinzip, welches besagt, dass alle wesentlichen Bestimmungen zwingend in einem Gesetz im formellen Sinne (ordentliches Gesetz mit Volksabstimmung) geregelt werden müssen. Daraus erklärt sich auch die genaue und umfassende Formulierung der insgesamt knapp 40 Artikel im Gesetz. Diese Vorgaben führen auch dazu, dass alle Abgaben im Grundsatz und mit einem Rahmen (Beträge von Fr. bis Fr.) im Gesetz ausdrücklich festgeschrieben werden müssen. In den Ausführungsbestimmungen legt der Gemeindevorstand dann innerhalb dieses Rahmens den genauen Abgabebesatz fest. Sollte sich die Notwendigkeit zeigen, einen bestimmten Abgabebesatz über den im Gesetz vorgesehenen Rahmen hinaus zu erhöhen, wäre zuerst eine Gesetzesrevision mit obligatorischer Volksabstimmung nötig.

3.2 Das Gesetz im Detail

Das Gesetz beginnt mit dem Abschnitt I „Allgemeine Bestimmungen“, in welchem grundlegende Bestimmungen enthalten sind, die für die Gästetaxen und die Tourismustaxen gelten. In **Art. 1** wird der Zweck des Gesetzes umschrieben und festgehalten, dass die Gemeinden zur Förderung des Tourismus die erwähnten beiden Abgaben erheben.

Die Verwendung von Gäste- und Tourismustaxe wird in **Art. 2** generell umschrieben. In den Kapiteln zu den beiden Gebühren erfolgen dann noch weitere Präzisierungen, sofern nötig. Die Grundlagen für diese Unterscheidung schaffen die Art. 22 und 23 GKStG, welche schon vorstehend erwähnt wurden. Die Gästetaxe und die Tourismustaxe sind grundsätzlich zwei verschiedene Abgaben. Aus rechtlicher Sicht ergänzen sich die beiden Abgaben. Die Kombinati-

on ermöglicht den einzig möglichen Weg, die vom örtlichen Tourismusmarketing profitierenden Personen mit Aufenthalt, Sitz oder Betriebstätte in der Gemeinde mit einer öffentlich-rechtlichen Abgabe zu erfassen. Die Gästetaxe darf weiterhin nur zur Finanzierung von Aufwendungen für den Gast am Ferienort verwendet werden, zum Beispiel für touristische Infrastrukturen und Veranstaltungen, von welchen der Gast profitieren kann. Dies hat namentlich das Bundesgericht in zahlreichen Urteilen immer wieder gefordert. Aktivitäten hingegen, die auf das Gewinnen von neuen (und das Behalten von bisherigen) Gästen abzielen, sind mit Einnahmen aus einer Tourismustaxe zu finanzieren (Marketing). Sie liegen rechtlich gesehen nicht im Interesse des Gastes, sondern in jenem der Gastgeber. Diese grundlegende Unterscheidung wird in Art. 2 vorgenommen.

Der **Art. 3**, der Gleichstellungsartikel, wird - angelehnt an übergeordnetes Recht – auch in diesem Gesetz verwendet. Er ermöglicht ein sprachlich einfacheres und strafferer Gesetz, ohne die Gleichstellung von Mann und Frau zu vernachlässigen.

Der nun folgende **Art. 4** enthält eine Vielzahl von Definitionen, welche im gesamten weiteren Gesetz Anwendung finden bzw. die Formulierung weiterer Bestimmungen im Gesetz vereinfachen, weil auf diese Definitionen Bezug genommen werden kann. Von den einzelnen Positionen seien folgende näher erläutert:

- Lit. a) definiert den taxpflichtigen Gast, weil gemäss Art. 22 GKStG, grundsätzlich der Gast für die Gäste- oder Kurtaxe pflichtig ist. Die Anknüpfung erfolgt gestützt auf Art. 6 des Kantonalen Steuergesetzes (BR 720.000), der wie folgt lautet: Natürliche Personen sind kraft persönlicher Zugehörigkeit unbeschränkt steuerpflichtig, wenn sie im Kanton ihren steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt haben. Diese Formulierung kennen auch andere Bündner Gemeinden in Ihren Gästetaxengesetzen und sie hat bisher auch nie zu Problemen bei der Erhebung der Abgabe geführt.
- In Lit. b) wird der Beherberger definiert. Dies ist u.a. darum wichtig, weil nur der Beherberger der Tourismustaxe unterliegt. Gemäss Rechtsprechung darf ein klassischer Zweitwohnungseigentümer, der die Wohnung nicht vermietet, nicht mit einer Tourismustaxe belastet werden.
- Lit. c) umschreibt die taxpflichtigen Unterkünfte in einer nicht abschliessenden Aufzählung, um auf neue oder geänderte Ferienunterkünfte reagieren zu können, ohne das Gesetz anpassen zu müssen.
- Lit. f) definiert die Berechnung der Nettowohnfläche bei Ferienwohnungen. Die Nettowohnfläche ist die Grundlage für die Bemessung der pauschalen Gästetaxen bei Ferienwohnung. Die Berechnung stützt sich auf das kantonale Gesetz über die amtlichen Schätzungen (SchG; BR 850.100). Diese Zahl wird den Eigentümern in der Schätzungseröffnung mitgeteilt und könnte auch angefochten werden. Da es sich dabei um eine amtliche Erhebung handelt, stellt dies eine besonders geeignete Grundlage für die Erhebung von kommunalen Gäste- und Tourismusabgaben dar.

In den nun folgenden **Art. 5 ff.** im Abschnitt II „Gästetaxen“ werden nun die spezifischen Bestimmungen für die Erhebung der Gästetaxe getroffen. **Art. 5** regelt das Subjekt der Gästetaxenpflicht und entspricht den Bestimmungen in den bisherigen Gesetzen der drei Gemeinden. Das gleiche gilt für **Art. 6**, der die Befreiung regelt. Das Alter, ab dem eine Gästetaxe erhoben wird, wurde auf 12 Jahre angeglichen, was aber faktisch nicht zu einer Ausdehnung des Kreises befreiter Personen führt, da wie bereits mehrfach erwähnt, die Abgaben grundsätzlich nur mehr als Pauschalen erhoben werden.

Im Sinne einer Härteklausele sieht **Art. 7** vor, dass der Gemeindevorstand – analog dann auch der Tourismustaxe in Art. 15 – die Möglichkeit erhält, in begründeten Fällen Personen von der Abgabepflicht auszunehmen. Diese Regelung entspricht auch den bisherigen gesetzlichen Bestimmungen. Ein typisches Beispiel wäre eine Gruppe von schwer mobilitätseingeschränkten Personen, welche die durch Gästetaxen finanzierte Infrastruktur gar nicht benutzen könnte.

In den Art. 8 bis 10 wird das Objekt und die Bemessung der Gästetaxe geregelt, wobei **Art. 8**, wie auch schon in den bisherigen Erlassen, den Grundsatz betreffend dem Steuerobjekt der Gästetaxe in Anlehnung an Art. 22 Abs. 2 GKStG (BR 720.200) wiederholt. In **Art. 9** wird in Abs. 1 der Rahmen für die Gästetaxe pro Übernachtung mit Fr. 4.-

bis Fr. 9.- festgelegt. Diese Taxe ist die Grundlage für alle weiteren Gästetaxenpauschalen, wie dies in Kapitel 3.1 vorstehend ausgeführt ist. Abs. 2 legt den Rahmen der Pauschalen für die bei den Beherbergern erhobenen Gästetaxen fest. Auch hier handelt es sich wieder um den gesetzlichen Rahmen, innerhalb desselben der Gemeindevorstand in den Ausführungsbestimmungen die konkreten Ansätze festlegt.

Art. 10 regelt die von den Ferienwohnungsbesitzern (Nutzer von Zweitwohnungen) neu in allen drei Gemeinden ohne Ausnahme zu erbringenden Jahrespauschalen, die im Rahmen der vorstehend bereits erwähnten Grundsätze berechnet und unabhängig von einem tatsächlichen Aufenthalt beliebiger Dauer erhoben werden. Diese Abgaben werden von allen Pflichtigen erhoben, die in einer der drei Gemeinden über eine Ferienwohnung verfügen, wobei Eigentum oder Miete möglich ist. Die Bemessung der Abgabe erfolgt nach der Nettowohnfläche der Wohnung und einer geringen Grundtaxe, die unabhängig von der Wohnungsgrösse geschuldet ist. Diese begründet sich in der Tatsache, dass jede Wohnung unabhängig von der Grösse und der damit vorhandenen Zahl an Übernachtungsmöglichkeiten von den Mitteln profitiert, die mit der Gästetaxe generiert werden. Zudem beinhaltet sie auch eine Art pauschale Abgeltung für den Verwaltungsaufwand, der ebenso bei allen Wohnungen unabhängig von der Grösse anfällt. In Abs. 4 dieses Artikels wird – und dies ist eine Neuerung – geregelt, welche Abgaben ein Zweitwohnungsbesitzer zu leisten hat, der neben der Eigennutzung auch noch seine Wohnung vermietet. Weil die Gästetaxen pauschaliert sind, kann er nicht mehr die Zahl der vermieteten Nächte mit der Gemeinde abrechnen, sondern muss in diesem Fall auch die Jahrespauschale für kommerzielle Ferienwohnungsvermieter entrichten gemäss Art. 9 Abs. 2. Um die Belastung nicht übermässig werden zu lassen, wird das sog. Anrechnungsmodell gewählt: Die Jahrespauschale, die er als Zweitwohnungsnutzender entrichtet, wird an die Taxen gemäss Art. 10 Abs. 4 (Gästetaxenpauschale für kommerzielle Vermieter plus Tourismustaxe) angerechnet.

Im **Art. 11** wird die Verwendungszweckbindung der Gästetaxen geregelt. Schon das GKStG schreibt dazu in Art. 23 Abs. 3: „Die Erträge aus der Kurtaxe müssen zur Finanzierung von touristischen Einrichtungen und Veranstaltungen verwendet werden. Sie dürfen nicht für die Finanzierung ordentlicher Gemeindeaufgaben eingesetzt werden.“ Bei einer Pauschalierung der Abgaben ist der korrekten Verwendung besondere Aufmerksamkeit zu schenken. In der Botschaft zum kantonalen TAG, wo die Pauschalierung der Abgaben noch weiter gegangen wäre, wurde die Verwendungszweckbindung wie folgt begründet: „Bei der ersten Gruppe (Beherbergungsunternehmen, übrige Unternehmen und nicht gewerbsmässig Beherbergende) ist die Tourismusabgabe den in der Vergangenheit erhobenen Tourismusförderungsabgaben ähnlich, bei der zweiten Gruppe (Wohnungseigennutzende) lehnt sich die Tourismusabgabe in einem Teilbereich an die früheren Kurtaxen an. Der Artikel folgt damit in Bezug auf die Verwendungszweckbindung der Tourismusabgabe-Mittel der gefestigten Rechtsprechung und Literatur zu Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben, an welche die Tourismusabgabe – wie soeben erwähnt – konzeptionell anknüpft. (zitiert nach Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 13/2011–2012 (ersetzt Heft Nr. 1 / 2011 – 2012), S. 1501)“ Diese Aussage gilt erst recht wegen des weiterhin geltenden GKStG, welches den vom TAG vorgesehenen Systemwechsel eben nicht macht und weiterhin KTX und TFA in den Art. 22 bzw. 23 regelt. Darum ist vor allem für die klassischen Eigentümer von Zweitwohnungen, die nicht vermieten, eine solche Schattenrechnung vorzunehmen, wie sie Art. 11 des Gesetzesentwurfs vorsieht. Andernfalls würde man, insbesondere bei einer Erhöhung der Abgabensätze ohne entsprechend nachgewiesene Gegenleistungen, das Risiko in Kauf nehmen, dass eine Beschwerdeinstanz feststellen könnte, die als Gästetaxe erhobenen Mittel nicht im Interesse der Pflichtigen zu verwenden.

In den nun folgenden **Art. 12 ff.** im Abschnitt III „Tourismustaxen“, werden nun die spezifischen Bestimmungen für die Erhebung der Tourismusförderungsabgabe im Sinne von Art. 23 GKStG getroffen. **Art. 12 und 13** regeln, wer eine Tourismustaxe (entspricht der Tourismusförderungsabgabe gemäss Art. 23 GKStG) zu entrichten hat. Im Übrigen entsprechen diese Bestimmungen den bisherigen Regelungen in den geltenden kommunalen Gesetzen, von einigen redaktionellen Anpassungen abgesehen. Die Aufzählung der Betriebe in Art. 12 ist eine beispielhafte Aufzählung all jener Betriebe, welche der Tourismustaxe unterliegen. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend, was durch die Worte „wie“ und „namentlich“ hervorgehoben wird. Neue Betriebe, welche in dieser Aufzählung nicht enthalten sind, fallen aufgrund der Generalklausel von Art. 13, sofern sie die übrigen Voraussetzungen erfüllen, ebenfalls unter die Abgabepflicht. Es ist auch festzuhalten, dass Personen, die in verschiedenen Branchen tätig sind und vielleicht sogar gleichzeitig sowohl selbstständigerwerbend wie auch im Angestelltenverhältnis stehen, zum einen über ihren Arbeitgeber erfasst werden und zum anderen direkt und persönlich abgabepflichtig sind.

Die Betriebe, welche von der Bezahlung der Tourismusförderungsabgabe befreit sind, sind in **Art. 14** abschliessend aufgeführt. Zu den hier aufgeführten Regelungen sind folgende Erläuterungen anzubringen:

- Lit. a): Die Gemeinde, welche sich aus Steuermitteln und Gebühren finanziert, wird von der Abgabepflicht befreit, zumal sie über Art. 18 einen Beitrag leistet. Sollte die Gemeinde Erwerbsbetriebe führen, wären diese gemäss den für sie geltenden Branchenansätzen steuerpflichtig. Ein Elektrizitätswerk, welches als Aktiengesellschaft aus der Gemeindeverwaltung ausgegliedert wurde, ist selbstverständlich als eigene juristische Person pflichtig, die Tourismustaxe zu bezahlen.
- Lit b) Institutionen, wie es im vorliegenden Gesetzesartikel formuliert ist, müssen dann keine Tourismustaxe leisten, wenn sie ihrerseits steuerbefreit sind. Mit diesem Ansatz soll sichergestellt werden, dass steuerbefreite Institute nicht wieder von der öffentlichen Hand vereinnahmt werden. Weiter regelt diese Bestimmung, dass Vereine, welche sehr viel zur Bereicherung des Dorflebens beitragen, nicht abgabepflichtig sind. Sollte ein solcher Verein aber ein kaufmännisches Gewerbe aufnehmen, so würde er gemäss den für diese Branche geltenden Ansätzen abgabepflichtig
- lit c) Bei Museen kann durchaus argumentiert werden, dass sie von der Destination profitieren. Auf der anderen Seite ist aber auch klar erstellt, dass Museen alles andere als finanziell auf Rosen gebettet sind. Sie stellen eine wichtige Bereicherung des touristischen Angebotes dar und sind auch auf öffentliche Mittel angewiesen. Im Sinne einer Standortförderung und um die von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellten Mittel nicht wieder zurückzuholen, sollen darum diese von der Abgabepflicht ausgenommen werden.
- Lit. d) Auch hier liess man sich von Überlegungen leiten, dass diese grösstenteils von der öffentlichen Hand finanziert werden. Darum macht es keinen Sinn aus derselben Kasse in eine andere Transferzahlungen vornehmen zu lassen, zumal diese auch keine grossen Beträge ausmachen würden.
- lit e) Diese Bestimmung hält fest, dass Maiensässhütten, die nicht touristisch genutzt werden, keiner Abgabepflicht unterliegen. Dies trifft vor allem dann zu, wenn Ortsansässige die eigene Hütte nutzen, diese aber nicht vermieten. In letzterem Fall wird eine Maiensässhütte wie jede andere Ferienwohnung behandelt und unterliegt den Abgaben einer solchen, d.h. Gäste- und Tourismustaxen aufgrund der Nettowohnfläche der Hütte.

Im Sinne einer Härteklausele sieht **Art. 15** vor, dass die Gemeinde - analog zur Gästetaxe in Art. 7 vorstehend – die Möglichkeit erhält, in begründeten Fällen Personen von der Abgabepflicht auszunehmen. Begründet sind Ausnahmen insbesondere, wenn die betreffende Person, obschon sie einer Branche/Gruppe von Abgabepflichtigen angehört, im konkreten Fall keine nennenswerten Leistungen im Tourismus erbringt. Der touristische Anteil der Geschäftstätigkeit sollte einen minimalen Umfang erreichen. Liegt der Gegenwert der im Tourismus erbrachten Leistungen praktisch bei null, so sollte auf eine Besteuerung verzichtet werden. Ausnahmen können auf Zusehen oder auf bestimmte Zeit verfügt werden. Ist eine Ausnahme nicht mehr gerechtfertigt, so ist der Betreffende zur gegebenen Zeit in einem ordentlichen Veranlagungsverfahren zur Bezahlung der Tourismusförderungsabgabe zu verpflichten.

Die Bemessung der Tourismustaxe ist in **Art. 16 und 17** geregelt. Bei der Bemessung der Tourismustaxe kann von einzelbetrieblichen Schätzungen der Tourismusleistungen abgesehen werden. Stattdessen ist auf Schätzungen der durchschnittlichen Tourismusleistungen bestimmter Personengruppen bzw. Branchen abzustellen. Das heisst nun aber nicht, dass direkt an Kenngrössen des wirtschaftlichen Erfolgs wie Umsatz, Ertrag oder Gewinn anzuknüpfen ist. Es dürfen ohne Weiteres Ersatzmassstäbe wie Betten, Logiernächte, Sitzplätze, Lohnsumme usw. herangezogen werden.

Bei der Festsetzung der Abgabesätze ist der unterschiedlichen Tourismusabhängigkeit einzelner Gruppen oder Branchen (Unterkünfte, Bergbahnen, Geschäfte, Handwerksbetriebe, Banken usw.) Rechnung zu tragen. Sachgerecht ist zudem die Berücksichtigung der Wertschöpfungskraft der einzelnen Branchen/Gruppen von Abgabepflichtigen. Dabei können auch Ersatzmassstäbe wie Betten, Beschäftigte oder Lohnsumme zur Berechnung der Abgabe herangezogen werden, die einen indirekten Bezug zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Abgabepflichtigen herstellen.

Tourismusabhängigkeit und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit können bei der Bemessung der Grundtaxe und/oder des Betrages pro Masseinheit berücksichtigt werden. Der Gesetzgeber hat einen recht grossen Ermessensspielraum. Er muss lediglich darauf achten, innerhalb wie auch zwischen den einzelnen Branchen/Gruppen von Abgabepflichtigen keine willkürliche, sachlich unhaltbare Nutzen-/Vorteilschätzungen vorzunehmen. Deshalb ist bei der Bemessung der Tourismustaxe auf die lokale Wirtschaftsstruktur gebührend Rücksicht zu nehmen. Bei der Festlegung der konkreten Ansätze und den Überlegungen für eine verwaltungsökonomisch sinnvolle Lösung sind den rechtsstaatlichen Grundsätzen, dem Legalitätsprinzip und Gleichbehandlungsgrundsatz angemessene Beachtung zu schenken. Auf Grund des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit jedes staatlichen Handelns sind zumindest die Bandbreite der Abgaben wie auch die Art der Bemessung im Gesetz selber festzulegen.

In Anwendung dieser Grundsätze wird vorgeschlagen, drei Gruppen von Abgabepflichtigen zu bilden, welche aufgrund einer unterschiedlichen Bemessungsgrundlage veranlagt werden sollen. Im Einzelnen handelt es sich um folgende drei Systeme, wobei alle Pflichtigen einen fixen Grundbetrag erbringen müssen:

- Die Beherberger, d. h. Hotels, Gruppenunterkünfte, Campingplätze, Ferienwohnungen etc., werden auf Grund der Anzahl Zimmer bzw. Lagerplätze bzw. Nettowohnfläche veranlagt. Mit dieser Bemessungsgrundlage kann der Pflichtige mit einem festen Abgabensatz pro Bemessungseinheit und Jahr rechnen. Wer viele Übernachtungen in seinem Betrieb erreicht, zahlt damit pro Übernachtung einen tieferen Satz. Der erfolgreiche Geschäftsinhaber wird somit entlastet, was im Interesse des Tourismus und der Gemeinden als Ganzes ist.
- Alle übrigen Abgabepflichtigen, auch die Bergbahnen, werden eine Abgabe erbringen müssen, welche sich aus der Grundtaxe sowie einem Promilleanteil der AHV-Lohnsumme aller beschäftigten Personen bemisst. Die Entscheidung zu Gunsten der Lohnsumme erfolgte aus der Überlegung heraus, dass diese Bemessungsgrundlage auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Betriebe besser Rücksicht nimmt als die Anzahl der Beschäftigten. Bei dieser Lösung würden die personalintensiven Betriebe mit tieferen Löhnen geradezu bestraft. Wenn die Lohnsumme als Berechnungsgrundlage verwendet wird, ist zu erwarten, dass Betriebe mit hoher Wertschöpfung höhere Löhne zahlen und damit auch eine höhere Tourismustaxe. Dies stellt für die Gemeinden Laax und Falera eine Umstellung dar, da deren Gesetz die Abgabe bisher nach Mitarbeiter berechnen.
- Für kleine Beherbergungsbetriebe, die über max. 15 Betten oder max. 7 Zimmer verfügen und am gleichen Standort bei gleicher Führung auf eine einheitliche Rechnung ein Restaurant, eine Bar, ein Dancing oder eine Diskothek betreiben, wird die Tourismustaxe für den ganzen Betrieb nur wie bei einem Gewerbebetrieb erhoben. Das heisst die Grundtaxe plus einen Promilleanteil der AHV-Lohnsumme aller beschäftigten Personen. Für die Betten zahlen diese keine Tourismustaxe.

In **Art. 17** wird geregelt, wie der Gemeindevorstand innerhalb des Rahmens von Art. 16 die konkrete Höhe der Grundtaxe und der Abgabe pro Zimmer, pro Schlaf- oder Stellplatz bzw. pro Quadratmeter Nettowohnfläche sowie die Abgabe in Promille der AHV-Lohnsumme innerhalb der Rahmenbeträge in den Ausführungsbestimmungen festlegt. In Abs. 2 wird zusätzlich geregelt, wie die Abgaben bei sog. Bewirtschafteten Wohnungen oder Hybriden Hotelformen erbracht werden müssen. Auch da wird ein Anrechnungsmodell gewählt (siehe dazu auch die Ausführungen in Art. 10 Abs. 4).

Im Abschnitt IV, nur den **Art. 18** umfassend, wird der Gemeindebeitrag geregelt. Es ist wohl noch immer unbestritten, dass der öffentliche Haushalt jeder Tourismusgemeinde entscheidend vom örtlichen Tourismusmarketing profitiert. Ein finanzielles Engagement der Gemeinde zu Gunsten des Tourismusmarketings ist deshalb gerechtfertigt, umso mehr, als letztlich alle Ortsansässigen zumindest indirekt Nutzen aus dem Tourismus ziehen. Wer also keiner Tourismustaxe unterworfen ist, leistet so immerhin über den Einsatz allgemeiner Steuermittel einen bescheidenen Beitrag an das örtliche Tourismusmarketing. Im vorliegenden Entwurf wurde auf eine genaue Fixierung des jährlich von den Gemeinden je zu leistenden Beitrages verzichtet. Es soll den Stimmberechtigten, welche das Budget zu genehmigen haben, möglich sein, in Abhängigkeit von der Finanzlage der Kommunen und den Finanzbedürfnissen für das Tourismusmarketing und dem allgemeinen wirtschaftlichen Umfeld den Betrag jährlich festlegen zu können. Allfällige Vereinbarungen mit der Destinationsorganisation wären bei der Anpassung bzw. Festlegung der Beträge als verbind-

lich zu beachten.

In den Abschnitten V und VI werden die Verfahrensbestimmungen, die Strafbestimmungen, Rechtsmittel sowie die Schlussbestimmungen geregelt. Da es sich hier im grossen und Ganzen um Regelungen handelt, die bereits in den bestehenden Erlassen vorhanden waren, wird auf eine detaillierte Kommentierung verzichtet. Es sollen nachfolgend nur die Bestimmungen erwähnt, welche gegenüber den heute in den drei Gemeinden geltenden Gesetzen eine wesentliche Änderung bringen.

- Gemäss **Art. 20** sind geänderte Taxansätze mindestens 6 Monate vor Inkrafttreten bekanntzugeben. Damit soll auch gewährleistet werden, dass die Anbieter genügend Zeit haben, ihre Preise und Verkaufsunterlagen anzupassen.
- **Art. 21** enthält Grundsätze über die Anpassung der Ansätze. Damit soll sichergestellt werden, dass Anpassungen sachgerecht, rechtsgleich und nicht auf einzelne Branchen oder Pflichtige beschränkt erfolgen.
- In **Art. 24** ist auf die Möglichkeit der Gemeindevorstände hinzuweisen, den Vollzug an eine der drei Destinationsgemeinden delegieren zu können. Damit könnte eine professionelle, zentrale und somit möglichst einheitliche Vollzugspraxis geschaffen werden. Im Sinne eines wirklich einheitlichen Vollzugs des gleichen Tourismusgesetzes in der ganzen Destination wäre das die ideale Lösung. Im Weiteren sieht Abs. 3 dieses Artikels eine Einzugsprovision für die Gemeinden vor, welche die Abgaben für die Tourismusorganisation veranlassen, in Rechnung stellen und wenn nötig auch betreiben.
- Im Weiteren sind die **Art. 33 bzw. 33 bis 33d** zu erwähnen: Die Gemeinde Flims hat ein eigenes Gebührengesetz, womit Art. 33 genügt. Die beiden Gemeinden Laax und Falera haben kein solches Gesetz. Darum sind wegen des im Steuerrecht geltenden strengen Legalitätsprinzips die erwähnten Bestimmungen aufzunehmen. Das ordentliche Veranlagungsverfahren ist weiterhin kostenlos, wie dies auch durch das kantonale Recht vorgesehen ist. Die Kosten von besonderen Verfahren, z.B. aufwändigen Betreibungsverfahren oder im Zusammenhang mit Kontrollen oder Revisionen, könnten damit den betreffenden Pflichtigen, die sich unkorrekt verhalten haben, weiterverrechnet werden. Dies ist nicht mehr als korrekt, da sonst diese Kosten von den übrigen Pflichtigen getragen werden müssten im Rahmen der allgemeinen Verwaltungskosten.
- Das Inkrafttreten ist auf den 1. Januar 2015 vorgesehen. Auf den gleichen Zeitpunkt werden die bisherigen Erlasse aufgehoben.

3.3 Die Ausführungsbestimmungen

Auch die Ausführungsbestimmungen beginnen mit „Allgemeine Bestimmungen“, in welchen der Zweck der Ausführungsbestimmungen in **Art. 1** festgehalten ist und **Art. 2** der Gleichstellungsartikel darstellt. In **Art. 3** wird präzisiert, dass die Gemeinde aus Datenschutzgründen den Vollzug durchführt und wie die erhobenen Mittel verteilt werden.

Im Abschnitt II „Gästetaxen“ werden in den **Artikeln 4 bis 6** die Meldepflicht der Beherberger im Detail geregelt. Die Tourismusvertreter in der Arbeitsgruppe haben diese Bestimmungen ausdrücklich gewünscht, weil nur mit einer Statistik über die Herkunft der Gäste die Marketingmassnahmen zielgerichtet eingesetzt werden könnten. Die bundesrechtlichen Vorschriften zur Nächtigungsstatistik sind davon nicht betroffen. **Art. 7** präzisiert die Steuer- und die Bemessungsperiode der Gästetaxenpauschalen, welche identisch sind und dem jeweiligen Kalenderjahr entsprechen. In **Art. 8** sind die konkreten Ansätze für die Gästetaxen aufgeführt. Anpassungen kann der Gemeindevorstand innerhalb des gesetzlichen Rahmens in eigener Kompetenz vornehmen. **Art. 9** enthält noch formelle Vorschriften für das Vorgehen bei einem Gesuch um Befreiung von der Gästetaxe.

In **Art. 10** im Abschnitt III „Tourismustaxen“ werden die Ansätze der Tourismustaxe der einzelnen Branchen im Detail festgelegt, wobei die im Gesetz festgehaltenen Bandbreiten und allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze selbstverständlich zu beachten sind. Die vorgesehenen Ansätze können wie folgt erläutert und begründet werden:

- In lit. a) dieses Artikels wird die für alle Pflichtigen obligatorische Grundtaxe von Fr. 200.-- festgelegt.
- In lit. b) werden die Ansätze für alle Beherberger und Ferienwohnungsvermieter in der Destination Flims Laax festgehalten. Die Ansätze berücksichtigen die Grösse, die Art, die Wertschöpfungskraft und den Grad der Tourismusabhängigkeit der Betriebe.
- In lit. c) werden alle anderen Abgabepflichtigen inkl. Bergbahnen nach Massgabe der Tourismusabhängigkeit, der Wertschöpfung und der AHV-Lohnsumme berechnet. Die in diesem Artikel enthaltene Tabelle versucht alle Branchen und Betriebe nach Abhängigkeit vom Tourismus und Wertschöpfungskraft zu klassifizieren. Diese beiden Parameter führen zu einer Punktezahl, welche dann den Promilleeinsatz von der pflichtigen Lohnsumme festlegt.

Art. 11 präzisiert die Steuer- und die Bemessungsperiode der Tourismustaxe, wobei das aktuelle Kalenderjahr die Steuerperiode ist und das vorangegangene Kalenderjahr die Bemessungsperiode.

In den Abschnitten IV und V werden die gemeinsamen Bestimmungen für Gäste- und Tourismustaxen sowie die Schlussbestimmungen geregelt. Da es sich hier im grossen und Ganzen um Regelungen handelt, die bereits in den bestehenden Ausführungserlassen zumindest sachgemäss vorhanden waren, wird auf eine detaillierte Kommentierung verzichtet. Es sollen nachfolgend auch nur die Bestimmungen erwähnt werden, welche gegenüber den heute in den drei Gemeinden geltenden Regelungen eine wesentliche Änderung erfahren.

- In **Art. 13** wird die unterjährige Steuerpflicht behandelt, insbesondere Saisonbetriebe, die grundsätzlich 75 % der ordentlichen Ansätze zu bezahlen haben. Bei allen Betrieben, die gemäss Lohnsumme veranlagt werden, ist eine prorata-Steuerpflicht automatisch gegeben, weil nur die tatsächliche Lohnsumme die Höhe der Abgaben bestimmt.
- **Art. 14** regelt die Veranlagung und den Bezug. Die Rechnungen für die Taxen werden generell im Frühjahr verschickt, am einfachsten mit den übrigen Steuern. Die grossen Betriebe erhalten quartalsweise Akontorechnungen für die von ihnen geschuldeten Pauschalen.
- Im Weiteren ist noch **Art. 17** zu erwähnen: Da nur die Gemeinde Flims ein eigenes Gebührengesetz mit entsprechenden Tarifen hat, müssen für die Gemeinden Laax und Falera hier in den Ausführungsbestimmungen diese Gebühren ansetzen.
- Das Inkrafttreten ist gleichzeitig mit dem neuen Gesetz auf den 1. Januar 2015 vorgesehen. Auf den gleichen Zeitpunkt werden die bisherigen Ausführungsbestimmungen aufgehoben.

4. Schlussbemerkungen

Die Gemeindevorstände der drei Gemeinden Flims, Laax und Falera sowie der Verwaltungsrat der FLFM AG sind überzeugt, mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf eine moderne, transparente gesetzliche Lösung für die Tourismusfinanzierung vorzulegen. Der Vorschlag nutzt den rechtlichen Spielraum, den das kantonale Recht bietet aus und hält sich an folgende Zielsetzungen: Einfache und verständliche Tarife, Pauschalierungen, damit der erfolgreich arbeitende Beherberger belohnt wird. Gleichzeitig wird der Vollzug vereinfacht und die Möglichkeit eingeschränkt, Abgaben nicht zu deklarieren.