



Stans, 2. Juni 2020

Nr. 284

Volkswirtschaftsdirektion. Tourismus. Gesetzgebung. Änderung des Gesetzes über die Förderung des Tourismus (Tourismusförderungsgesetz, TFG) aufgrund der Covid-19 Pandemie. Fixierung Kantonsbeitrag für die Jahre 2021 und 2022. Antrag an den Landrat

1 Sachverhalt

1.1 Nidwaldner Tourismusbranche leidet stark unter Corona-Auswirkungen

Der Tourismus gehört zu den am stärksten von den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie betroffenen Branchen. Verschiedene touristische Leistungsträger mussten aufgrund der vom Bundesrat verordneten Bestimmungen ihren Betrieb während mehreren Wochen gänzlich schliessen (beispielsweise Restaurants, Schifffahrtsgesellschaften oder Seilbahnen) oder haben drastische Nachfragerückgänge erlitten (beispielsweise Hotels oder Taxiunternehmen).

Mittlerweile sind verschiedene Lockdown-Lockerungen erlassen oder in Aussicht gestellt worden. Beispielsweise dürfen Restaurants seit dem 11. Mai 2020 wieder Kunden bewirten und Seilbahnen können ab dem 6. Juni 2020 wieder Gäste befördern. Die strengen Auflagen, welche mit diesen Öffnungen verbunden sind und nicht zuletzt auch das Ausbleiben der ausländischen Feriengäste haben jedoch für die meisten Betriebe zur Folge, dass sie bedeutend weniger Umsatz generieren können als unter normalen Umständen.

Darüber hinaus besteht grosse Unsicherheit bezüglich der Ausbreitung des COVID-19-Virus in den kommenden Monaten. Es besteht die Gefahr, dass die Zahl der Neuinfizierten – welche aktuell sehr tief ist – wieder ansteigen wird. Dies hätte wohl erneut sehr negative Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft und insbesondere für die Tourismusbranche.

Gemäss einer von der kantonalen Wirtschaftsförderung gemeinsam mit dem Gewerbeverband Nidwalden, Pro Wirtschaft Nidwalden/Engelberg sowie dem Jungunternehmerverein NOVUM Mitte April 2020 durchgeführten Umfrage hatten 91% der in Nidwalden ansässigen touristischen Dienstleister im ersten Monat nach dem Inkrafttreten des sogenannten Lockdown am 17. März 2020 einen Umsatzrückgang von mindestens 50% zu beklagen. Gemäss derselben Umfrage bezeichneten 38% der Nidwaldner Tourismusbetriebe ihre Existenz als "gefährdet" und weitere 17% gar als "massiv gefährdet".

1.2 Aufgaben des Kantons bei der Tourismusförderung

Das Gesetz vom 16. Dezember 2015 über die Förderung des Tourismus (Tourismusförderungsgesetz, TFG; NG 865.1) legt fest, dass in Nidwalden sowohl die Gemeinden wie auch der Kanton eine wichtige Rolle bei der Tourismusförderung einzunehmen haben.

Gemäss Art. 2 TFG erfolgt die Tourismusförderung im Grundsatz föderal durch die Gemeinden, wobei der Kanton für diejenigen Aufgaben zuständig ist, welche zweckmässigerweise kantonal zu erbringen sind. Gemäss Art. 3 Abs. 1 TFG ist der Kanton zuständig für

1. die Vertretung der kantonalen touristischen Interessen;
2. die Koordination der überbetrieblichen Tourismusförderung;

3. das Basismarketing für den gesamten Kanton;
4. die Erteilung von Auskünften zum touristischen Angebot im Kanton;
5. die Veranlagung und die Erhebung der kommunalen und kantonalen Tourismusabgaben.

Einen Grossteil dieser Aufgaben hat der Kanton – basierend auf Art. 3 Abs. 3 TFG – an den Verein Nidwalden Tourismus und an die Luzern Tourismus AG delegiert. Mit beiden Organisationen wurden entsprechende Leistungsvereinbarungen abgeschlossen.

1.3 Finanzierung der vom Kanton zu erbringenden Förderleistungen

Zur Finanzierung der kantonalen Aufgaben bei der Tourismusförderung führt der Kanton einen Tourismuskontofonds (Art. 4 Abs. 1 TFG). Dieser wird gemäss Art. 4 Abs. 2 TFG einerseits über kantonale Tourismusabgaben und andererseits über einen kantonalen Beitrag (Art. 9 TFG) finanziert.

1.3.1 Kantonale Tourismusabgaben

Gemäss Art. 5 TFG haben folgende touristischen Leistungsträger eine kantonale Tourismusabgabe zu bezahlen:

1. die zb Zentralbahn AG;
2. die Busbetriebe mit überkommunalem Angebot;
3. die Schifffahrtsgesellschaft des Vierwaldstättersees (SGV) AG;
4. die Taxiunternehmen;
5. das Bürgenstock Resort.

Bei den meisten dieser obengenannten Unternehmen hängt die Höhe der jährlich zu entrichtenden Tourismusabgaben vom im Vorjahr erwirtschafteten Umsatz ab. Da damit zu rechnen ist, dass wohl alle diese Betriebe im Jahr 2020 weniger Umsatz erwirtschaften werden als sie dies im Jahr 2019 gemacht haben, muss davon ausgegangen werden, dass die Erträge der kantonalen Tourismusabgabe im Jahr 2021 um einiges tiefer ausfallen werden als im Jahr 2020.

Nachfolgend sind die jeweils in Rechnung gestellten Beträge der letzten Jahre aufgelistet. Der deutliche Anstieg seit 2017 ist grösstenteils auf die Entwicklung des Bürgenstock Resorts zurückzuführen.

Jahr	Total der in Rechnung gestellten kantonalen Tourismusabgaben (in CHF)
2017	22'665.-
2018	43'140.-
2019	86'830.-

Aufgrund der oben erwähnten Abhängigkeit vom Vorjahresumsatz ist davon auszugehen, dass die kantonalen Tourismusabgaben im Jahr 2020 nochmals ähnlich hoch wie 2019 ausfallen werden, dann aber im Jahr 2021 und unter Umständen auch im Jahr 2022 erheblich tiefer liegen werden.

1.3.2 Kantonsbeitrag für die Tourismusförderung

Gemäss Art. 9 TFG entrichtet der Kanton jährlich aus Steuermitteln einen Beitrag in den Tourismuskontofonds. Dieser Betrag ist abhängig von der Höhe des Gesamtbetrages des vorangehenden Kalenderjahres aus den kommunalen Tourismusabgaben, den kommunalen Beiträgen zur Förderung des Tourismus sowie der kantonalen Tourismusabgaben und beträgt maximal 300'000 Franken:

² Der Kantonsbeitrag beträgt 50 Prozent des Gesamtbetrages des vorangehenden Kalenderjahres aus:

1. den kommunalen Tourismusabgaben;
2. den kommunalen Beiträgen zur Förderung des Tourismus;
3. der kantonalen Tourismusabgabe.

Art. 9 Abs. 2 TFG

Wenn die Summe der kommunalen und kantonalen Tourismusabgaben sowie der kommunalen Beiträge zur Förderung des Tourismus also jeweils mindestens 600'000 Franken beträgt, so hat der Kanton im darauffolgenden Jahr den Maximalbeitrag (300'000 Franken) einzubehalten. Seit 2018 ist dies – auch ohne Berücksichtigung allfälliger zusätzlicher kommunaler Beiträge – immer der Fall gewesen. Im Jahr 2017 (erstes Jahr nach Inkrafttreten des TFG) lag der Kantonsbeitrag aufgrund von Art. 49 TFG ebenfalls bei 300'000 Franken.

Jahr	Total der in Rechnung gestellten kommunalen und kantonalen Tourismusabgaben (in CHF)	Kantonsbeitrag (in CHF)	Rechtsgrundlage für Kantonsbeitrag
2017	822'000.-	300'000.-	Art. 49 TFG
2018	849'000.-	300'000.-	Art. 9 Abs. 2 TFG
2019	903'000.-	300'000.-	Art. 9 Abs. 2 TFG
2020	<i>Rechnungsstellung noch nicht abgeschlossen</i>	300'000.-	Art. 9 Abs. 2 TFG

Basierend auf den jetzt vorliegenden Informationen muss damit gerechnet werden, dass die Tourismusabgaberechnungen und damit auch der kantonale Beitrag unter Umständen bereits im Jahr 2021, vor allem aber im Jahr 2022 tiefer ausfallen werden. Damit würden dem Kanton Nidwalden weniger finanzielle Mittel für die Erfüllung seiner Aufgaben bei der Tourismusförderung zur Verfügung stehen.

1.4 Gegenstand des vorliegenden Beschlusses

In den Regierungsratsbeschlüssen Nr. 155 vom 24. März 2020 und Nr. 168 vom 31. März 2020 sind folgende Massnahmen zur Entlastung der Tourismusbranche erwähnt, welche der Kanton damals bereits getroffen hat oder die noch umgesetzt werden sollen:

1. Als Sofortmassnahme hat die Volkswirtschaftsdirektion veranlasst, dass vorerst bis Ende Juni 2020 keine Tourismusabgabe-Rechnungen verschickt werden.
2. Für die Tourismusabgabe-Rechnungen für das Jahr 2020 gilt ab sofort bis Ende Jahr eine Verlängerung der Zahlungsfrist von 30 auf 90 Tage.
3. Soweit bereits Rechnungen verschickt wurden, gilt bis Ende Juni 2020 ein Mahnstopp.
4. Der Kantonsbeitrag für die *Tourismusförderung* soll in den Jahren 2021 und 2022 fix 300'000 Franken (Maximalbeitrag) betragen.

Die Massnahmen 1 bis 3 sind durch die Verordnung vom 31. März 2020 über die Erleichterung der Zahlungsmodalitäten zur Milderung der Auswirkungen des Coronavirus (Inkassonotverordnung) geregelt. Der Regierungsrat hat bewusst auf weitergehende Regelungen verzichtet, damit die Praxis im Kanton möglichst einheitlich ist. Dies ist sowohl für die Zahlungspflichtigen als auch für den Kanton (bürokratischer Aufwand) zweckmässig.

Gegenstand des vorliegenden Regierungsratsbeschlusses ist die Massnahme 4. Sie soll sicherstellen, dass in den Jahren 2021 und 2022 aufgrund der Corona-Krise auf kantonaler Ebene nicht deutlich weniger Mittel für die Tourismusförderung zur Verfügung stehen als bis anhin. Entsprechend wird dem Landrat mit dem vorliegenden Regierungsratsbeschluss beantragt, den Kantonsbeitrag für die Tourismusförderung für die Jahre 2021 und 2022 fix beim Maximalbetrag von jährlich 300'000 Franken festzulegen. Diese Fixierung soll über einen zusätzlichen Gesetzesartikel (Übergangsbestimmung) im Tourismusförderungsgesetz erfolgen.

2 Erwägungen

2.1 Nutzen für den Tourismus

Indem der Kantonsbeitrag für die Jahre 2021 und 2022 fix bei 300'000 Franken festgelegt wird, verpflichtet sich der Kanton, auch dann den Maximalbeitrag in die Tourismusförderung einzubezahlen, wenn die gemäss TFG in Rechnung zu stellenden Beträge für die kommunalen und kantonalen Tourismusabgaben – Corona-bedingt – in den kommenden ein bis zwei Jahren beträchtlich tiefer ausfallen dürften. Damit kann erreicht werden, dass die kantonalen Aufgaben bei der Tourismusförderung auch künftig gut und nutzenbringend erbracht werden können. In dieser ausserordentlichen Lage erachtet der Regierungsrat Zeichen der Konstanz und Zuverlässigkeit als wichtig.

2.2 Finanzielle Betrachtung

Ob aufgrund dieser Fixierung des Kantonsbeitrages für die Jahre 2021 und 2022 Mehrkosten für den Kanton entstehen, kann zum heutigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend festgestellt werden. Kommt es in den nächsten Monaten nicht zu einer zweiten Covid-19 Infizierungswelle, so dürften die Voraussetzungen erfüllt sein, dass der Kantonsbeitrag für die Jahre 2020 und 2021 ohnehin 300'000 Franken betragen würde. In diesem Falle wäre die Fixierung kostenneutral.

Neue Infizierungswellen hätten für den Tourismus drastische Auswirkungen und würden dazu führen, dass die durch Tourismusabgaben eingenommenen Beträge in den kommenden Jahren deutlich tiefer ausfallen. Wenn die Summe der kommunalen und kantonalen Tourismusabgaben sowie der kommunalen Beiträge zur Förderung des Tourismus weniger als 600'000 Franken beträgt, so kann der Kanton nur dann trotzdem den Maximalbeitrag auszahlen, wenn der Landrat der vorliegenden Vorlage zustimmt. Weil nicht damit zu rechnen ist, dass diese Summe deutlich unter 600'000 Franken zu liegen kommt, halten sich die finanziellen Mehraufwände des Kantons in Grenzen.

2.3 Art und Weise der Zusicherung des Maximalbetrags

Gemäss Art. 9 Ziff. 1 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons (Finanzhaushaltsgesetz, kFHG; NG 511.1) bedarf jede öffentliche Aufgabe einer Rechtsgrundlage. Als Rechtsgrundlage gelten eine verfassungsmässige oder gesetzliche Bestimmung, ein Gerichtsentcheid, ein Volksentscheid oder ein Beschluss des Landrates, der dem Referendum untersteht.

Die Zusicherung des Maximalbetrages von 300'000 Franken für die Jahre 2021 und 2022 durch den Landrat ist somit sowohl über einen entsprechenden Landratskredit oder über eine Übergangsbestimmung im Tourismusförderungsgesetz möglich. Bei beiden Varianten untersteht der Landratsbeschluss einem Referendum. Ein vom Gesetz abweichender Landratsbeschluss ist nicht zweckmässig. Einerseits sind Widersprüche zwischen Gesetzen und referendumpflichtigen Landratsbeschlüssen zu verhindern. Andererseits wird der Kantonsbeitrag für die Jahre 2021 und 2022 zu einer gebundenen Ausgabe, wenn der Betrag direkt im Tourismusförderungsgesetz verankert wird, womit keinerlei kreditrechtliche Fragen entstehen. Die Planbarkeit für die Tourismusbranche wird erhöht.

Die Zusicherung soll somit durch Aufnahme des nachfolgenden zusätzlichen Artikels im TFG erfolgen:

Art. 49a Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Der Kantonsbeitrag gemäss Art. 9 beträgt in den Jahren 2021 und 2022 jeweils Fr. 300'000.-.

2.4 Besprechung mit den Gemeinden

Wie unter Ziffer 1.2 erwähnt, sind sowohl die Gemeinden wie auch der Kanton für die Tourismusförderung im Kanton Nidwalden zuständig. Dabei legt Art. 2 TFG fest, dass die Tourismusförderung im Grundsatz föderal durch die Gemeinden zu erfolgen hat (Abs. 1) und dass der Kanton jene Aufgaben übernimmt, welche zweckmässigerweise kantonal erbracht werden (Abs. 2). Somit stehen sowohl die Gemeinden wie auch der Kanton in der Pflicht, sich zu überlegen, mit welchen Massnahmen die Corona-Krise der Tourismusbranche rasch und nachhaltig überwunden werden kann.

Vor diesem Hintergrund fand am Freitag, 8. Mai 2020, eine Besprechung zwischen Gemeinderatsvertretern aller Nidwaldner Gemeinden und Vertretern der Volkswirtschaftsdirektion statt. Anhand einer von der Volkswirtschaftsdirektion vorbereiteten Präsentation (Beilage) wurde den Gemeinden aufgezeigt, welche Massnahmen auf Kantonsebene bereits umgesetzt worden sind und welche noch geplant sind (vgl. die vier Massnahmen unter Ziffer 1.4). Ebenso macht die Präsentation deutlich, wie unterschiedlich die Bedeutung des Tourismus in den Nidwaldner Gemeinden ist. Somit scheint es sinnvoll zu sein, wenn die Gemeinden individuell für sich entscheiden, wie sie die in ihren Gemeinden ansässigen touristischen Leistungsträger in dieser herausfordernden Zeit unterstützen wollen. Ein gemeindeübergreifendes Vorgehen wäre kaum umsetzbar und letztlich wohl auch nicht effizient.

Beschluss

1. Die Teilrevision des Gesetzes über die Förderung des Tourismus (Tourismusförderungsgesetz, TFG; NG 865.1) wird zuhanden des Landrates verabschiedet.
2. Dem Landrat wird beantragt, auf die Vorlage einzutreten und dieser zuzustimmen.
3. Von der Informationsveranstaltung vom 8. Mai 2020 und der dazugehörenden Präsentation wird Kenntnis genommen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landratssekretariat
- Kommission für Bildung, Kultur und Volkswirtschaft (BKV)
- Finanzkommission
- Finanzdirektion (elektronisch in Mandant STK)
- Volkswirtschaftsdirektion (elektronisch in Mandant STK)
- Finanzverwaltung
- Finanzkontrolle
- Wirtschaftsförderung
- Volkswirtschaftsdirektion Direktionssekretariat

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber-Stv.



Beilage:

- Präsentation Besprechung mit Gemeindevertretern vom 8. Mai 2020