

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Einführung einer kommunalen Tourismusförderungsabgabe (TFA)

1. Worum es geht

Der Tourismus ist für den Wirtschaftsstandort Bern von grosser Bedeutung: Die insgesamt in der Stadt Bern ausgelöste direkte und indirekte touristische Beschäftigungswirkung beträgt rund 6 % der Gesamtbeschäftigung. Der Tourismus löste bereits im Jahr 2011 in der Stadt Bern eine Wertschöpfung von rund 1 Mia. Franken aus.

Verantwortlich für die Förderung des Tourismus der Destination Bern ist der Verein Bern Tourismus (BET). BET engagiert sich für ein gastfreundliches Gesamterscheinungsbild und trägt zur Attraktivitätssteigerung und Stärkung der Markt- und Wettbewerbsposition des Wirtschafts- und Tourismusstandorts Bern bei. Er bietet kompetente Information sowie marktgerechte Produkte und Dienstleistungen in den Angebotsfeldern „Congress & Business“, „Shopping & Leisure“, Kultur, Messen und Sport an. BET schafft dabei einen grossen Mehrwert für die Berner Volkswirtschaft und trägt zur Förderung von Arbeitsplätzen im Tourismus, zur Erhöhung der Zimmerauslastung und Aufenthaltsdauer der Gäste bei und unterstützt dadurch die Realisierung der Strategie Bern 2020, die Bern als Hauptstadtregion und als attraktive Wirtschaftsstadt mit sicheren Arbeitsplätzen positionieren will.

Damit die Position von BET gegenüber den Mitbewerbern verbessert werden kann, ist er dringend auf Mehreinnahmen angewiesen.

Deshalb soll für die Stadt Bern eine Tourismusförderungsabgabe mit folgenden Zielen erhoben werden:

- Stärkung der Tourismus-/Standortpromotion der Stadt Bern (oberstes Ziel);
- Steigerung der internationalen Ausstrahlung von Bern;
- Steigerung der Wertschöpfung aus dem Tourismus;
- Steigerung der Konkurrenzfähigkeit von BET gegenüber Mitbewerbern;
- Gerechtigkeit/Vermeidung von Trittbrettfahrern, welche heute nichts an BET entrichten;
- Effizienz und Planungssicherheit für BET;
- Erschliessung neuer Märkte.

Zur nationalen und internationalen Förderung und Vermarktung Berns hat BET mit der Stadt Bern eine entsprechende Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Darin wird festgehalten, dass Bern Tourismus

- geeignete Marketingmassnahmen zur Promotion der Tourismus-Destination Bern entwickelt und realisiert;
- die Stadt Bern als Kultur- und Sportstadt vermarktet;
- die touristische Infrastruktur, insbesondere auch im Kongresswesen, international in die Märkte trägt;
- die touristische Marke Bern stärkt und deren Verbreitung fördert;

- sich für einen nachhaltigen Tourismus engagiert und die entsprechenden Angebote und Projekte kommuniziert;
- mit geeigneten Partnerinnen und Partnern aus Wirtschaft, Verkehr, Kultur, Unterhaltung usw. Kooperationen für publikumswirksame Marktauftritte abschliesst;
- zusätzliche Mittel für die Vermarktung der Stadt Bern von Branchen-Partnern wie auch von Dritten generiert;
- zur Erfüllung seiner Aufgaben kommerzielle Tätigkeiten entfalten sowie die Geschäftsführung anderer Organisationen übernehmen kann.

Selbst wenn in den letzten Jahren aufgrund von Events wie der UEFA EURO 2008, der IIHF Eishockey-Weltmeisterschaft 2009, der ISU Eiskunstlauf EM 2011 oder der WM-Boxkämpfe der Gebrüder Klitschko 2009 und 2012 sowie aufgrund von neuen Infrastrukturen wie Westside oder BärenPark erfreuliche Zahlen geschrieben werden konnten, erwartet BET konjunkturbedingt keine massgebliche Erhöhung der Logiernächte.

Heute setzen sich die Einnahmen von BET hauptsächlich aus der Übernachtungsabgabe, die von der Hotellerie geleistet wird, aus Behördenbeiträgen sowie aus Mitgliederbeiträgen und selbsterwirtschafteten Erträgen zusammen. Die Stadt Bern hat in den letzten Jahren aufgrund von Sparmassnahmen ihren Beitrag von einst 1.4 Mio. Fr. auf Fr. 870 000.00 reduziert. In diesen wirtschaftlich schwierigen Zeiten nehmen zudem die Mitgliederbeiträge und Sponsoring Einnahmen ab. BET hat somit zunehmend Mühe, die Finanzierung von Marktpromotionen sicherzustellen. Gerade diese sind aber nötig, um im immer stärker umkämpften Markt konkurrenzfähig zu bleiben. Viele nationale Tourismusförderungs-Organisationen verfügen über viel grössere finanzielle Ressourcen und können dadurch grosse publikumswirksame Marketingaktivitäten durchführen (Marketingbudgets: Zürich: 8,8 Mio. Franken, Luzern: 4,4 Mio. Franken, Genf: 2,7 Mio. Franken, Basel: 2,6 Mio. Franken - Bern: 1 Mio. Franken, Angaben von BET, aus den jeweiligen Organisationen).

Die Finanzierung von Promotionsmassnahmen kann durch die Einführung der Tourismusförderungsabgabe (TFA) massgeblich verbessert werden. Die Abgabe trägt zudem dem Umstand Rechnung, dass sich heute nicht alle vom Tourismus profitierenden Institutionen und Betriebe an der Finanzierung des Tourismusmarketings beteiligen, sondern in hohem Masse die Hotelbetriebe. Diese Ungerechtigkeit muss aufgehoben werden. Durch die Einführung der TFA sollen sich in Zukunft alle Nutzniessenden an der Finanzierung beteiligen.

Die Voraussetzungen für die Einführung einer TFA sind mit der Revision des Steuergesetzes vom 21. Mai 2000 (StG; BSG 661.11) und dem Artikel 36 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) gegeben. Der Gemeinderat beantragt deshalb dem Stadtrat die Einführung einer kommunalen Tourismusförderungsabgabe (TFA).

Die Einzelheiten der TFA sind in einem Reglement, das der fakultativen Volksabstimmung unterliegt, umschrieben und festgelegt.

Das Berner Modell wie auch das Reglement wurden entsprechend den Vorgaben durch das Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus der Universität Bern (FIF) entwickelt und den beiden betroffenen Verbänden - Gastro Stadt Bern und Umgebung und Hotellerie Bern+ Mittelland - präsentiert. Die Verbände wurden aufgefordert, ihre grundsätzliche Haltung mitzuteilen.

Die Verbände befürworten trotz ihrer prinzipiellen Ablehnung gegenüber neuen Steuern und Abgaben die Einführung einer kommunalen TFA. Sie betonen, dass mit der Einführung jährlich mindestens 1 Million Franken Zusatzeinnahmen für BET generiert werden sollen. Allerdings sehen sie dieses Ziel durch die hohen Erhebungskosten (Fr. 300 000.00 bis Fr. 400 000.00) gefährdet. Zudem soll der städtische Beitrag weiterhin im bisherigen Umfang geleistet werden.

2. Vorgeschichte

Mit GRB 0048 vom 18. Januar 2006 hat der Gemeinderat die Direktion für Finanzen, Personal und Informatik (FPI) mit der Konzepterarbeitung für eine kommunale Tourismusförderungsabgabe (TFA) unter aktiver Mithilfe der Präsidioldirektion beauftragt.

Gemäss Konzeptentwurf der Universität Bern vom 24. August 2006 zur Einführung einer Tourismusförderungsabgabe in der Stadt Bern und Auftrag des Gemeinderats aus GRB 0048 vom 18. Januar 2006 wurden die Arbeiten in 5 Schritten vorangetrieben.

Mit GRB 0960 vom 20. Juni 2007 „Einführung einer kommunalen Tourismusförderungsabgabe (TFA); Bericht und Antrag zum weiteren Vorgehen“ hat der Gemeinderat die Präsidioldirektion (Wirtschaftsförderung) beauftragt, die Vorbereitungen zur Vernehmlassung (Schritt 4), begleitet durch Herrn Prof. Dr. Hansruedi Müller, damaliger Direktor des Forschungsinstituts für Freizeit und Tourismus der Universität Bern, an die Hand zu nehmen.

Mit Schreiben vom 21. September 2007 hat die Wirtschaftsförderung in einer ersten Runde die wichtigsten betroffenen Wirtschafts- und Branchenorganisationen (Bern Tourismus, HIV Sektion Bern, GastroBern, BERNcity, Hotellerie Bern+ Mittelland) um eine Rückmeldung zu den vorliegenden Grundlagen zur Tourismusförderungsabgabe gebeten.

In seinem Beschluss (GRB 0960) hat der Gemeinderat bekannt gegeben, dass er eine Variante ohne Mindestabgabe, mit einem Maximalbetrag und einer Befreiung von Beiträgen unter Fr. 200.00 favorisiert, jedoch damit einverstanden ist, dass bei einer Umfrage alle Modellvarianten für die Tourismusförderungsabgabe einbezogen werden. Demgegenüber favorisierten die wichtigsten betroffenen Wirtschafts- und Branchenorganisationen zusammen mit Bern Tourismus eine Variante mit einer Mindestabgabe von Fr. 200.00 und einem Maximalbetrag. Dies zeigt die Schwierigkeit der Findung eines gemeinsamen Nenners auf.

Die Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie (SUE,(Wirtschaftsamt) hat einen ersten Entwurf des Musterreglements der Stadtkanzlei zur Vorprüfung zugestellt. Diese hat das Musterreglement per 28. Mai 2009 in einer überarbeiteten Version der Direktion SUE (Wirtschaftsamt) zukommen lassen. Weiter sind auch die Anliegen von Herrn Reichen (beco) und Herrn Prof. Dr. H. Müller (FIF) in die unterbreitete Version des Musterreglements eingeflossen.

Mit GRB 0886 vom 27. Mai 2009 hat der Gemeinderat die Direktion SUE beauftragt, bei den betroffenen Verbänden, den politischen Parteien und den interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren über die Einführung einer Tourismusförderungsabgabe durchzuführen. Gleichzeitig beauftragte er die Direktion SUE, ihm bis zum 16. September 2009 Bericht über die Vernehmlassung und Antrag über das weitere Vorgehen zu stellen.

Die Direktion SUE hat zusammen mit Herrn Prof. Dr. H. Müller, FIF, und Herrn Markus Lergier, Direktor Bern Tourismus, am 23. Juni 2009 an einer Medienorientierung über die Durchführung der Vernehmlassung informiert.

Weiter hat die Direktion SUE zusammen mit Herrn Prof. Dr. Hansruedi Müller und Herrn Markus Lergier zwei Informationsveranstaltungen durchgeführt: Am 10. August 2009 hatten die interessierten Verbände und am 13. August 2009 die Mitglieder der Interfraktionellen stadträtlichen Arbeitsgruppe Tourismus die Möglichkeit, sich zu informieren und Fragen zu stellen. In der Folge wurden die Unterlagen per Dezember 2009 durch das FIF aktualisiert.

3. Das Berner Modell nach Genfer Art und dessen Weiterentwicklung

Im Mai 2010 erhielt die Direktion SUE durch den Handels- und Industrieverein (HIV) des Kantons Bern ein durch diesen in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten. Dieses Kurzgutachten von Dr. Toni Amonn attestierte, dass die Erhebung einer TFA in der Stadt Bern rechtlich zulässig sei, jedoch ein System, welches nicht nach geografischen Lagen unterscheidet, als verfassungswidrig eingeschätzt werde. Dr. T. Amonn verwies in seinem Kurzgutachten auf das Genfer Modell, das die Stadt bzw. den Kanton Genf in 2 verschiedene Zonen einteilt.

Nach erneuten diversen Abklärungen und Prüfungen hat der Gemeinderat im März 2011 die Direktion SUE damit beauftragt, dem Gemeinderat einen Entwurf für eine TFA vorzulegen, der grundsätzlich dem Berner Modell entspricht, jedoch die Erkenntnisse aus den Verfahren um das Genfer Modell berücksichtigt, um den Bedenken des Gutachtens Amonn Rechnung zu tragen.

Auch beim Berner Modell nach Genfer Art haben die TFA-pflichtigen Betriebe eine Tourismusförderungsabgabe zu leisten, die von deren Tourismusabhängigkeit, Wertschöpfungskraft und Betriebsgrösse (Anzahl Vollzeitbeschäftigte) abhängt. Es soll jedoch nach unterschiedlichen vom Tourismus profitierenden (geografischen) Zonen unterschieden werden. In diesem Sinne trägt die Ende Dezember 2011 durch das FIF überarbeitete Version dem Anliegen Amonn Rechnung und unterscheidet die Stadt Bern in drei unterschiedlich vom Tourismus abhängige Regionen.

Durch die Zoneneinteilung wurde das TFA-Modell zwar komplexer, aber insgesamt gerechter. Das Genfer Modell, an dem sich das Berner TFA-Modell orientiert, hat zwei Zonen (Secteur touristique A et B). In Bern schien die Einführung einer dritten Zone für Stadtteile, die praktisch keinen Tourismus haben (wie z.B. Bümpliz-Oberbottigen), als zielführend.

Für die Zonierung bietet sich gemäss Statistikdienste der Stadt Bern die Raumgliederung der Stadt Bern nach Stadtteilen, statistischen Bezirken und Kleinquartieren (KQU)/Gebräuchliche Quartieren (GQ) an, d.h. Einteilungen, mit denen die Statistikdienste der Stadt Bern arbeiten und die parzellenaue Zuteilungen erlauben.:

- Stadtteil I: Innere Stadt
- Stadtteil II: Länggasse-Felsenau
- Stadtteil III: Mattenhof-Weissenbühl
- Stadtteil IV: Kirchenfeld-Schosshalde
- Stadtteil V: Breitenrain-Lorraine
- Stadtteil VI: Bümpliz-Oberbottigen

Zur Modellberechnung erfolgte eine Einteilung in TFA-entrichtungspflichtige und TFA-befreite Stadtteile resp. Gebräuchliche Quartiere (GQU):

- Zone A: touristische Kernzone
- Zone B: leicht touristische Zone
- Zone C: TFA-befreit (Ausnahme Hotels und Taxibetriebe)

Die Stadtteile I bis V sind dabei TFA-entrichtungspflichtig, der Stadtteil VI (Bümpliz-Oberbottigen) TFA-befreit, wobei das Gebräuchliche Quartier 612 Brünnen (Westside) dem TFA-entrichtungspflichtigen Gebiet zugewiesen wird.

Das Reglement wurde gemeinsam mit der Stadtkanzlei und dem Rechtsdienst der Direktion SUE überarbeitet, wobei folgende Eckpunkte beachtet wurden:

- Berechnung aufgrund der Tourismusabhängigkeit der entsprechenden Branche
- Zugehörigkeit zu einer TFA-pflichtigen Zone
- Tourismusförderungsabgabe mit minimaler Abgabe Fr. 50.00
- Maximalbeitrag von Fr. 18 000.00
- Kein Sondersatz für die Hotellerie
- Hotels und Taxibetriebe sind in allen Zonen TFA-pflichtig

Die Höhe der Abgabe bestimmt sich aufgrund der Tourismusabhängigkeit und der Grösse des zu veranlagenden Betriebs, wobei sich der Grundtarif aus der Tourismusabhängigkeit ergibt und von der wirtschaftlichen Tätigkeit und dem geografischen Standort des zu veranlagenden Betriebs abhängt. Für die Berechnung der Abgabe wird der anwendbare Grundtarif mit dem entsprechenden Gewichtungsfaktor (Vollzeitäquivalent-Faktor) multipliziert.

Die Gewichtungsfaktoren sind:

a.	1-5 VZÄ	1
b.	5-10 VZÄ	2
c.	11-20 VZÄ	4
d.	21-30 VZÄ	6
e.	31-50 VZÄ	8
f.	51-100 VZÄ	10
g.	mehr als 100 VZÄ	12

Dabei beträgt der Grundtarif je nach wirtschaftlicher Tätigkeit und geographischem Standort des Betriebs Fr. 50.00, Fr. 100.00, Fr. 200.00, Fr. 400.00, Fr. 600.00, Fr. 800.00, Fr. 1 000.00 oder Fr. 1 500.00, wodurch sich die Tourismusförderungsabgabe berechnen lässt:

$\text{GRUNDTARIF} \times \text{VZÄ-FAKTOR} = \text{TFA}$

Es ist weiter zu beachten, dass der Stadtbeitrag durch die TFA nicht ersetzt werden soll (gebundene Ausgabe). Damit soll verhindert werden, dass nach der Einführung der TFA der Stadtbeitrag an BET allenfalls stark vermindert wird oder gar wegfällt.

Wie bereits oben erwähnt, werden Taxiunternehmen - unabhängig von Stadtteilen und Quartieren - analog zu Genf in das TFA-System einbezogen. Sie tragen über Grundtaxen (Fr. 200.00) und grössenabhängige Multiplikatoren rund Fr. 8 000.00 zur TFA der Stadt Bern bei.

Es wurde das Grundprinzip verfolgt, alle Wirtschaftszweige mit einer Tourismusabhängigkeit von über 5 % an der Bruttowertschöpfung einzubeziehen, unabhängig davon, ob sie subventioniert werden. Über 50 % aller Wirtschaftszweige werden deshalb von einer TFA gar nicht erfasst, so auch der Bildungssektor. Bei Spitälern, Parkings oder Museen liegt die Tourismusabhängigkeit jedoch im Durchschnitt über der 5 %-Schwelle. Wäre aber zudem die Abhängigkeit von Wirtschaftszweigen oder gar von Betrieben/Institutionen von der öffentlichen Hand berücksichtigt worden, so wäre ein noch viel komplizierteres TFA-Modell entstanden.

Mit GRB 0628 vom 2. Mai 2012 beauftragte der Gemeinderat die Direktion für Finanzen, Personal und Informatik (FPI), die Vollzugskosten zu überprüfen. In ihrer Antwort hielt die Direktion FPI fest, dass sie nach wie vor von erheblichen Vollzugskosten ausgeht. Sie bezifferte den Initialaufwand und den wiederkehrenden Erhebungsaufwand weiterhin auf Fr. 300 000.00 bis Fr. 400 000.00.

Zudem wurde in einem späteren Schreiben darauf hingewiesen, dass die TFA vom steuerpflichtigen Einkommen der abgabepflichtigen Betriebe in Abzug gebracht werden kann, womit die Steuereinnahmen derselben sinken würden.

2013 und 2014 wurde auf Anregung der Stadtkanzlei und unter Beiziehung verschiedener interner Juristinnen und Juristen das Reglement komplett überarbeitet und praktikabel wie auch verständlich gestaltet.

Am 17. Oktober 2014 erfolgte ein abschliessendes Treffen der Direktion SUE mit den betroffenen Verbänden Bern Tourismus, BERNcity, GastroBern und Hotellerie Bern+ Mittelland im Beisein von Dr. Hansruedi Müller (ehem. FIF). Dabei ging es insbesondere darum, festzuhalten, inwieweit das Geschäft von den Anwesenden in seiner endgültigen Fassung unterstützt wird.

Bern Tourismus sowie Hotellerie und Gastronomie begrüsst nach wie vor die Einführung. Es wurde wiederholt festgehalten, dass der Beitrag der Hotellerie und der Gastronomie die heutigen freiwilligen Abgaben nicht übersteigen dürfe, um diese Branchen nicht weiter zu belasten. Der Zielwert von Fr. 300 000.00 soll mit der Grundtaxe von Fr. 1 500.00 erreicht werden. Es ist zu erwarten, dass über die mittlerweile erfolgte Einbindung der Airbnb und das veränderte Angebot dieser Richtwert mit der vorgeschlagenen Grundtaxe erreicht werden kann. Es wurde nochmals betont, dass die Zustimmung nur gegeben ist, wenn die TFA nicht der Ablösung der ordentlichen Beiträge aus der Leistungsvereinbarung zwischen der Stadt Bern und Bern Tourismus dient.

Beherbergungsbetriebe würden somit über zwei Abgaben zur Finanzierung von Bern Tourismus beitragen: über die Übernachtungsabgabe und über die TFA. Sie tragen demnach auch nach Einführung der TFA einen weit grösseren Teil an die Finanzierung von Bern Tourismus bei, als andere Wirtschaftszweige mit einer geringeren Tourismusabhängigkeit.

BERNcity hingegen sprach sich gegen eine zusätzliche Abgabe aus, zumal diese lediglich Bern Tourismus zu Gute kommen würde und nicht allen Beteiligten. Es wurde angeregt, allenfalls Artikel 1 dahingehend anzupassen, dass die Mittel nicht ausschliesslich zur Marktbearbeitung, sondern auch zur Produktgestaltung eingesetzt werden können.

4. Das Reglement über die TFA

Nachfolgend die Erläuterung zu den einzelnen Artikeln des Reglements:

Art. 1 Grundsatz

Die Tourismusförderungsabgabe (TFA) ist die zweite mögliche touristische Abgabe neben der Kurtaxe, welche die Gemeinden gemäss dem Steuergesetz vom 21. Mai 2000 (StG; BSG 661.11) erheben können.

Die TFA ist eine Kostenanlastungssteuer. Das heisst, dass sie zwingend zweckgebunden und im Interesse der Abgabepflichtigen zu verwenden ist. Gemäss Artikel 264 Absatz 1 StG ist der Steuerertrag zur Finanzierung von Ausgaben zum Nutzen der steuerpflichtigen Personen wie der Marktbearbeitung, dem Verkauf touristischer Leistungen oder von werbewirksamen Veranstaltungen in den Bereichen Tourismus, Sport und Kultur zu verwenden. Die Aufwendungen für den Bezug der TFA (Personal etc.) werden vorab aus den Einnahmen bezahlt, weshalb von der Verwendung des „Reinertrags“ die Rede ist. Der Reinertrag aus der TFA darf also weder für Massnahmen, die mit der Übernachtungsabgabe finanziert werden, noch zur Finanzierung von ordentlichen Gemeindeaufgaben verwendet werden.

Die Übernachtungsabgabe gemäss Reglement vom 28. September 1997 über die Erhebung einer Übernachtungsabgabe (Übernachtungsabgabereglement; ÜAR; SSSB 664.21) und die TFA ergänzen sich gegenseitig, wobei die Verwendungszwecke unterschiedlich sind. Es können entweder die TFA (Marktbearbeitung) oder die Übernachtungsabgabe (Anlagen und Anlässe für die Gäste), nicht aber beide für die Mitfinanzierung eines Projekts herangezogen werden.

Art. 2 Gegenstand der Abgabe

Die TFA darf nur so weit erhoben werden, als die Abgabepflichtigen aus dem Tourismus einen wirtschaftlichen Nutzen ziehen.

Einen direkten Nutzen ziehen Unternehmen, die durch den Verkauf von Waren oder das Erbringen von Dienstleistungen direkte Geschäftsbeziehungen mit Touristinnen und Touristen unterhalten. Einen indirekten Nutzen ziehen Unternehmen, die ihrerseits als Zulieferer Unternehmen mit direkten Geschäftsbeziehungen zu Touristinnen und Touristen beliefern oder Dienstleistungen für sie erbringen. Fehlt ein solcher Nutzen, ist die Erhebung der TFA nicht zulässig. In Anhang II sind sämtliche Wirtschaftszweige erfasst, welche einen solchen direkten oder indirekten Nutzen aus dem Tourismus ziehen. Es genügt dabei, dass der Nutzen aus dem Tourismus grundsätzlich für diese Art von Unternehmen angenommen werden darf. Es ist also nicht möglich, dass sich ein Unternehmen im Einzelfall darauf beruft, es habe keinen solchen Nutzen.

Art. 3 Abgabepflicht

Die TFA wird gemäss der verbindlichen Regel im kantonalen Steuergesetz nicht von den unselbstständig Erwerbenden erhoben, sondern nur von deren Arbeitgebern. Der Bezug der TFA bei unselbstständig Erwerbenden würde eine ungerechtfertigte Doppelbesteuerung darstellen.

Der Begriff der Betriebsstätte kommt aus dem Steuerrecht und ist nach den gleichen Kriterien anzuwenden, wie für die allgemeine Steuerpflicht. Es ist darauf abzustellen, ob ein Betrieb in der Stadt Bern steuerpflichtig ist oder nicht. Betriebe, die in der Stadt Bern weder ihren Sitz noch eine Betriebsstätte haben, können der TFA nicht unterstellt werden.

Art. 4 Ausnahmen

Nicht der Abgabepflicht unterliegen Betriebe und Betriebsteile, die insgesamt nicht mehr als eine Beschäftigung von 100 Prozent aufweisen.

Da die Tourismusorganisation selber am Markt als Dienstleisterin auftritt, wäre es wenig sinnvoll, von ihr die TFA zu erheben, um ihr den Ertrag wiederum für die Marktbearbeitung zur Verfügung zu stellen. Mit der anerkannten Tourismusorganisation ist derzeit Bern Tourismus gemeint, da die Stadt Bern aktuell nur mit BET einen Leistungsvertrag im Bereich Tourismus unterhält. Die offene Formulierung trägt der theoretischen Möglichkeit Rechnung, dass die Stadt Bern einen Leistungsvertrag mit einer anderen Tourismusorganisation oder möglicherweise auch mit mehreren Tourismusorganisationen abschliessen könnte.

Die Ausnahme für die Landwirtschaft ergibt sich daraus, dass diese als solche aus dem Tourismus kein Einkommen erzielt. Die Ausnahme gilt hingegen nicht für Tätigkeiten von Bäuerinnen und Bauern ausserhalb der Landwirtschaft (Gastwirtschaft, Schlafen im Stroh etc.).

Der Gemeinderat kann nach Anhörung der anerkannten Tourismusorganisation weitere Ausnahmen bewilligen. Es muss sich dabei auf sachliche Überlegungen abstützen können, um einem Einzelfall gerecht zu werden, der im Reglement nicht berücksichtigt werden konnte.

Art. 5 Bemessungsgrundlagen

Die Höhe der Abgabe bestimmt sich aufgrund der Tourismusabhängigkeit und der Grösse des zu veranlagenden Betriebs. Der anwendbare Grundtarif trägt der Tourismusabhängigkeit Rechnung und hängt ab von der wirtschaftlichen Tätigkeit und dem geografischen Standort des zu veranlagenden Betriebs.

Für die Berechnung der Abgabe wird der anwendbare Grundtarif mit dem entsprechenden Vollzeit-äquivalent-Faktor multipliziert.

Art. 6 Grundtarif

Der Grundtarif beträgt je nach wirtschaftlicher Tätigkeit und geographischem Standort des Betriebs Fr. 50.00, Fr. 100.00, Fr. 200.00, Fr. 400.00, Fr. 600.00, Fr. 800.00, Fr. 1 000.00 oder Fr. 1 500.00.

Die Einordnung der wirtschaftlichen Tätigkeit erfolgt nach den NOGA-Kategorien (Nomenclature Générale des Activités économiques), welche der Kanton Bern veröffentlicht.

Das Kurzgutachten von Dr. T. Amonn kam zum Schluss, dass die Erhebung einer TFA in der Stadt Bern grundsätzlich rechtlich zulässig sei, dass jedoch dabei die geografische Lage zwingend berücksichtigt werden müsse, da nicht alle Stadtteile gleichermassen vom Tourismus abhängig seien. Aus diesem Grund wurde das Stadtgebiet in die drei Zonen A: touristische Kernzone, Zone B: leicht touristische Zone und Zone C: nicht touristische Zone aufgeteilt (Anhang I). Je nachdem, in welchem Gebiet ein Betrieb liegt, kommt ein anderer Grundtarif zur Anwendung bzw. wird auf die Erhebung der Abgabe ganz verzichtet. Hotels und Taxibetriebe sind in allen Zonen TFA-pflichtig.

Aus Anhang II geht schliesslich hervor, welcher Grundtarif je nach wirtschaftlicher Tätigkeit (Einordnung gemäss NOGA-Kategorien) und geografischem Standort in der Stadt Bern (Zone A, B oder C) auf einen Betrieb im Einzelfall anwendbar ist.

Art. 7 VZÄ-Faktor

Die Anzahl Beschäftigte ist Massstab für die Grösse des Betriebs. Die Umrechnung auf Vollzeitstellen je Jahr erfasst sowohl die saisonalen Unterschiede als auch die unterschiedlichen Beschäftigungsgrade.

Je nach Anzahl der Vollzeitstellen pro Jahr kommt ein entsprechender Gewichtungsfaktor (VZÄ-Faktor) zur Anwendung, wobei dieser Faktor höchstens 12 beträgt. Die jährliche Abgabe beträgt damit auch bei einem sehr grossen Betrieb höchstens Fr. 18 000.00 (Fr. 1500.00 x 12).

Art. 8 Vollzug und Aufsicht

Die städtische Steuerverwaltung ist zuständig für die Veranlagung und den Bezug der TFA.

Art. 9 Meldepflicht und Veranlagung

Die Abgabepflichtigen müssen der zuständigen Behörde die Zahl der Beschäftigten des Vorjahrs jeweils melden, sonst wird der anwendbare VZÄ-Faktor nach pflichtgemässen Ermessen festgesetzt. Die Zuordnung nach wirtschaftlicher Tätigkeit eines Betriebs erfolgt von Amtes wegen.

Art. 10 Verfahren

Die Bestimmungen zum Inkasso, Verjährung etc. sind im Steuergesetz (Art. 230ff.) ausführlich geregelt. Es ist deshalb nicht erforderlich, diese Fragen im Reglement nochmals zu regeln.

Art. 11 Widerhandlungen

Widerhandlungen werden mit einer Busse bis zum Höchstmass gemäss Artikel 58 Absatz 2 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) bestraft. Möglich sind also Bussen bis Fr. 5 000.00.

Art. 12 Andere Abgaben

Die kantonale Beherbergungsabgabe und die Übernachtungsabgabe sind in der TFA nicht enthalten und werden entsprechend unabhängig von der TFA erhoben.

Art. 13 Beiträge der Stadt an die Tourismusförderung

Der Stadtbeitrag soll an die entrichtete TFA angebunden werden. Damit soll verhindert werden, dass nach der Einführung der TFA der Stadtbeitrag an BET allenfalls vermindert wird. Indem reglementarisch festgehalten wird, dass die Stadt Bern jährlich einen Sockelbeitrag von mindestens 75 % der netto entrichteten Tourismusförderungsabgabe an die Dienstleistungen und Werbemassnahmen leistet, wird eine gebundene Ausgabe begründet.

Art. 14 Inkrafttreten

Eine Genehmigung des Reglements durch den Kanton ist nicht erforderlich. Es kann deshalb nach Ablauf der Frist zu einer allfälligen Anfechtung des Reglements in Kraft gesetzt werden.

5. Kosten und Erträge der TFA

Das auf Zahlen des FIF vom 22. Dezember 2011 aktualisierte TFA-Konzept nach Genfer Art hat ergeben, dass ein Grossteil aller Betriebe von der TFA befreit bleiben, da die Tourismusabhängigkeit zu gering ist. Berechnungen (Basis Zahlen 2008) haben gezeigt, dass rund die Hälfte der Abgaben von touristischen Leistungsträgern (Beherbergungsgewerbe, Gaststätten, Verkehr, Unterhaltung, Kultur, Sport) erbracht werden. Rund ein Drittel entfallen auf den Dienstleistungsbereich und ein Sechstel stammt aus dem Gewerbesektor (Detailhandel).

Die TFA hat zum Ziel, möglichst alle in der touristischen Wertschöpfung einbezogenen Partner an der Finanzierung zu beteiligen und damit Trittbrettfahrer zu eliminieren. Da die Hotellerie der Stadt Bern über die Beherbergungsabgabe, die Übernachtungsabgabe, die Verkaufsförderungsabgabe und die Mitgliederbeiträge bereits jährlich Fr. 2.38 Mio. an BET bezahlt, wurde vereinbart, dass ihr Beitrag an BET auch nach der möglichen Einführung einer TFA nicht erhöht wird.

Das Berner TFA-Modell nach Genfer Art trägt diesem Umstand Rechnung.

Es ist zu erwarten, dass mit der Einführung der TFA an Bern Tourismus freiwillig entrichtete Mitgliederbeiträge und weitere substantielle, bisherige Einnahmen des Vereins teilweise verloren gehen. Deshalb ist ein jährlicher TFA-Erlös von 1,5 Millionen Franken anzustreben, zumal die Steuerverwaltung (FPI) nach einer vertieften Überprüfung den Vollzugaufwand mit ca. Fr. 300 000.00 jährlich und den Initialaufwand auf Fr. 300 000.00 bis Fr. 400 000.00 beziffert.

Bei einer Einführung der TFA würde sich gemäss Modellrechnung die Einnahme-Situation von BET entsprechend der Vorgaben um den Zielwert von netto 1 Million Franken verbessern,

Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Einführung der TFA ist, wie bereits erwähnt, dass die Stadt Bern ihren jährlichen Unterstützungsbeitrag im Rahmen einer Leistungsvereinbarung auch zukünftig an Bern Tourismus entrichtet. Dieser darf nicht durch die TFA ersetzt werden. So soll sich die Stadt Bern verpflichten, auch in Zukunft ihren Beitrag an Bern Tourismus zu leisten. Dieser soll mindestens 75 % der entrichteten Netto-TFA betragen (Art. 13, Absatz 2).

6. Fazit und Argumentarium

- Bern Tourismus ist dringend auf zusätzliche finanzielle Mittel angewiesen, um im hart umkämpften Markt bestehen und gegenüber den Wettbewerbern konkurrenzfähig bleiben zu können. Viele Mitbewerber agieren bereits heute mit massiv höheren Marketingbudgets (Basel, Zürich, Genf und Lausanne verfügen über bedeutend grössere Budgets).
- Um die Tourismus-/Standortpromotion heute und in Zukunft zu sichern, braucht es genügend finanzielle Mittel.
- Eine gesetzlich verankerte Steuer schafft nicht nur Gerechtigkeit, sondern auch Effizienz und Planungssicherheit.
- Mit den aus der TFA zusätzlich generierten Mitteln kann die Tourismuswerbung für die Stadt Bern substantiell aufgewertet werden. Die Bereiche Verkauf (business & leisure), Marktbearbeitung und Internet/Mobile können ausgebaut und gestärkt werden. Zusätzlich erlaubt ein grösseres Budget die Intensivierung der Imagewerbung und der Public Relations.
- Grössere finanzielle Mittel eröffnen die Möglichkeit neuer Kooperationsmodelle mit Schweiz Tourismus und anderen Städtepartnern sowie neue Key-Partnerschaften.
- Mit dem erweiterten Marketingbudget kann eine Optimierung des Broschürenkonzepts vorgenommen werden. Neue Sprachen lassen sich in das bestehende Portfolio integrieren und damit wiederum neue Märkte erschliessen.
- Die TFA ermöglicht willkommene Anschubhilfen für touristische Grossprojekte. Touristische Grossprojekte sind Events, Veranstaltungen, Kongresse mit nationaler bis internationaler (also nicht regionaler) Ausstrahlung (Euro, WM, Einstein Ausstellung, Internationaler Ärztekongresse, etc). Hier gilt es oft arbeitsintensive Kandidaturdossiers zu erstellen und z.T. Defizitgarantien zu gewährleisten (z.B. WM-Boxkampf).
- Die Höhe der Beiträge ist im Gegensatz zu freiwilligen Beiträgen gesichert, was wiederum eine höhere Planungssicherheit (Finanzplanung) mit sich bringt.
- Die TFA schafft mehr Gerechtigkeit, denn bisher hat vor allem die Hotellerie einen grossen Beitrag zur Finanzierung von Bern Tourismus geleistet. Der Beherbergungssektor profitiert jedoch nur zu 46 % von den Ausgaben der Übernachtungsgäste (Quelle: Müller/Heller/Rütter: Evaluation einer Tourismusförderungsabgabe (TFA) in der Stadt Bern, Universität Bern, 25.5.2007, S. 21ff). Mit der Einführung der TFA würden auch Betriebe, die eine bestimmte Tourismusabhängigkeit ausweisen, unter die Abgabepflicht fallen.
- Die Beitragszahlungen an die Marketingarbeit von BET sollen breiter abgestützt werden, da bis dato ein grosser Teil der Wertschöpfungskette still profitierte (sog. Trittbrettfahrer). Nicht nur die Beherbergung, sondern alle wichtigen vom Tourismus profitierenden Wirtschaftszweige sollen sich an den Promotionskosten beteiligen.
- Die Steuerung des Zielwerts über Anpassung der Grundtaxen ist möglich.
- Die TFA gilt heute in Tourismusdestinationen als breit akzeptierte Finanzierungsquelle für Marketingaktivitäten. 26 Gemeinden im Kanton Bern bedienen sich einer TFA.
- Das Berner TFA-Modell nach Genfer Art trägt den Einwänden des Gutachtens Amonn Rechnung.

7. Konsequenzen bei Ablehnung

In den momentan wirtschaftlich schwierigen Zeiten wird eine weitere Abnahme der Mitgliederbeiträge und Sponsoring Einnahmen erwartet.

BET wird bei einer Ablehnung zunehmend Mühe haben, die Finanzierung von Marktpromotionen sicherzustellen.

Da unbestritten ist, dass Bern Tourismus zur Förderung des Tourismus mehr Mittel zur Verfügung stehen sollen, müsste eine Erhöhung der jährlichen Subventionsbeiträge für BET vonseiten der Stadt Bern geprüft werden. Diese würden aus Steuermitteln finanziert, an denen sich alle, d.h. auch die nicht tourismusabhängigen Betriebe beteiligen.

Da eine TFA die zusätzlichen Mittel nur über diejenigen Betriebe, die einen gewissen Grad an Tourismusabhängigkeit aufweisen, generiert, würde bei einer Ablehnung die Problematik des „Trittbrettfahrens“ aufrechterhalten.

8. Zuständigkeit

Das Reglement über die Tourismusförderungsabgabe ist nicht dem obligatorischen Referendum unterstellt. Der Stadtrat ist für den Erlass des TFA-Reglements zuständig. Der Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat betreffend Einführung einer kommunalen Tourismusförderungsabgabe (TFA).
2. Er beschliesst das Reglement über die Tourismusförderungsabgabe (Reglement TFA; RTFA) vom 1. April 2015. Der Gemeinderat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.
3. Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum gemäss Artikel 37 der Gemeindeordnung.

Bern, 1. April 2015

Der Gemeinderat

Beilagen:

- Reglement
- Anhänge (I und II) zum Reglement