



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 9. Dezember 2020
Direktion: Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion
Geschäftsnummer: -
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Tourismus: Kompensation der Mindererträge aus der Beherbergungsabgabe aufgrund der Coronavirus-Krise; Rahmenkredit 2021

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	1
2.	Rechtsgrundlagen	2
3.	Beschreibung des Geschäfts	2
3.1	Ausgangslage	2
3.2	Grundzüge der Vorlage	4
4.	Termine, Vorgehensplan, Organisation, Zuständigkeiten	6
5.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen	6
6.	Auswirkungen auf Finanzen	6
7.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	6
8.	Auswirkungen auf die Gemeinden	6
9.	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft	7
10.	Antrag	7

1. Zusammenfassung

Gestützt auf die Verordnung vom 20. März 2020 über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CKV) hat der Regierungsrat am 26. März 2020 einen Rahmenkredit von 5 Millionen Franken zur teilweisen Kompensation des Corona-bedingten Ausfalls der Erträge aus der Beherbergungsabgabe (BA) beschlossen. Er hat zudem die BA vom 1. April 2020 bis 31. Dezember 2020 im Umfang von geschätzt 1,9 Millionen Franken gestundet und mit einer Anpassung der Verordnung am 27. Mai 2020 erlassen.

Der Rahmenkredit von 5 Millionen Franken wurde voll ausgeschöpft und für die Mitfinanzierung des Tourismusmarketings eingesetzt, welches im Jahr 2020 innert kürzester Zeit neu fokussiert und vollständig auf den Schweizer Markt ausgerichtet worden ist.

Ab 1. Januar 2021 wird die BA wieder erhoben und von den Destinationen einkassiert. Die Beträge stehen den Destinationen für die Marktbearbeitung ab 2021 zur Verfügung; diese werden jedoch aufgrund

der im Jahr 2021 prognostizierten tiefen Logiernächte nicht das normale Niveau erreichen. Deshalb ist vorgesehen, die voraussichtlich fehlenden BA-Erträge teilweise zu kompensieren. Im Unterschied zum Frühling 2020, als aufgrund der fehlenden Planbarkeit kurzfristig notrechtliche Massnahmen getroffen werden mussten, wird der entsprechende Rahmenkredit für das Jahr 2021 dem Grossen Rat zum Entscheid vorgelegt. Der Rahmenkredit beträgt aufgrund der prognostizierten Einnahmedefizite als Folge von Mindererträgen der BA bei den Destinationen insgesamt maximal 1,07 Millionen Franken. Die teilweise Kompensation des Einnahmenausfalls bei der BE! Tourismus AG im Umfang von 1,43 Millionen Franken fällt in die abschliessende Kompetenz des Regierungsrates, der diesen Betrag mit der Verabschiedung dieses Beschlusses zuhanden des Grossen Rats bewilligt. Unter Berücksichtigung der im Gegensatz zu 2020 ab 1. Januar 2021 wieder anfallenden, allerdings tiefen BA-Erträge erreicht die Kompensation den gleichen Umfang wie 2020.

Die Kompetenzen des Regierungsrats zur Gewährung von Staatsmitteln an Destinationen sind gemäss Artikel 8 des Tourismusentwicklungsgesetzes (TEG) auf Gebiete mit geringem Aufenthaltstourismus beschränkt. Der vorliegende Beschluss schafft die Rechtsgrundlage für eine einmalige teilweise Kompensation des Ausfalls der BA zugunsten der Destinationen im Kanton Bern im Jahr 2021, um eine ausreichende touristische Marktbearbeitung sicherzustellen. Damit kann der Tourismus national wie auch international am Markt ausreichend vertreten bleiben, selbst wenn die touristische Nachfrage aufgrund der internationalen Reisebeschränkungen 2021 nur eingeschränkt erhöht werden kann.

2. Rechtsgrundlagen

- Tourismusentwicklungsgesetz vom 20. Juni 2005 (TEG; BSG 935.211): Art. 2 Abs. 2 Bst. a, Art. 8 und 12, Art. 13 Abs. 1 Bst. a
- Tourismusentwicklungsverordnung (TEV; BSG 935.211.1) vom 19. Oktober 2005: Art. 2 und 4
- Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26. März 2002 (FLG; BSG 620.0): Art. 44 Abs. 1 Bst. c, Art. 46, Art. 48 Abs. 1 Bst. a, Art. 50, 53 und 54
- Verordnung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1) vom 3. Dezember 2003: Art. 136 bis 145, Art. 149 und 152
- Die Rechtsgrundlage für die einmalige Gewährung von Staatsmitteln zur teilweisen Kompensation des Ausfalls der Beherbergungsabgabe an die Destinationen mit Staatsmitteln wird mit dem vorliegenden Beschluss geschaffen.

3. Beschreibung des Geschäfts

3.1 Ausgangslage

Der Tourismus ist eine der am stärksten von der Coronavirus-Krise betroffenen Branchen. Er ist eine kleinstrukturierte Branche mit hohem Koordinationsaufwand, von welcher im Kanton Bern 37'900 Arbeitsplätze direkt und indirekt betroffen sind. Im Kanton Bern leistet der Tourismus einen Beitrag von 6.1 % zum BIP und von 7.8 % zur Gesamtbeschäftigung (direkte und indirekte Effekte). Trotz der vergleichsweise eher tiefen Wertschöpfung ist die hohe Bedeutung des Tourismus für die Beschäftigung im ländlichen Raum hervorzuheben, wo bis zu 40 % aller Arbeitsplätze vom Tourismus abhängig sind.

Durch die Corona-Pandemie ist der Tourismus weltweit von tiefen Einschnitten geprägt. Gemäss Prognose der KOF ETH vom Oktober 2020 kann nach heutigem Wissensstand nicht vor 2023 von einer Rückkehr zum Vorkrisenniveau ausgegangen werden. Diese Annahme setzt gleichzeitig voraus, dass im Laufe des Jahres 2021 geeignete Mittel zur Bekämpfung des Covid-19 Virus bereitgestellt und eingesetzt werden.

Dank den inländischen Gästen konnte die einheimische Tourismuswirtschaft in der vergangenen Sommersaison den Einbruch zu Beginn der Saison und den Wegfall der ausländischen Gäste zumindest in den Berggebieten teilweise kompensieren. Trotzdem sind die Rückgänge beträchtlich, namentlich in städtischen Gebieten, die nicht nur das Ausbleiben der ausländischen Gäste zu beklagen hatten, sondern auch den Wegfall der Übernachtungen im Geschäfts- und Messtourismus sowie der Grossveranstaltungen. Für Destinationen, die üblicherweise von einer starken Fernmärkte- und Übersee-Nachfrage profitieren, sind diese Märkte gar vollständig weggefallen.

Der Nachfragerückgang in den sechs Berner Destinationen im 1.-3. Quartal 2020 im Vergleich zum 1.-3. Quartal 2019 beträgt in der Destination Bern 54,5 %, in Adelboden-Lenk-Kandersteg 26,7 %, Interlaken 59,6 %, Gstaad-Saanenland 13,7 %, Jungfrauregion 43,1 % und Jura Trois Lacs 47,8 %. Der gesamte Rückgang im Kanton Bern beträgt 47,5 % und entspricht dem gesamtschweizerischen Wert.

Im Zuge der steigenden Ansteckungszahlen werden die Schutzmassnahmen gegenwärtig wieder verschärft, wozu auch Reisebeschränkungen in Form von Quarantänevorschriften im Inland und in den wichtigen Quellmärkten gehören. Diese Entwicklung bremst die zögerliche Erholung bei der ausländischen Tourismusnachfrage aus und auch die Schweizer Haushalte reagieren beim Entscheid für Ferien in den Bergen wieder betont vorsichtiger. Verhalten ist die Nachfrage nach Winterferien aus dem europäischen Ausland, Gäste aus den Fernmärkten werden wohl weitgehend ausbleiben und die äusserst tiefen Belegungen in der Stadthotellerie werden auch über das Winterhalbjahr bis in den Frühling zu beklagen sein.

Gemäss Prognosen der Konjunkturforschungsstelle KOF vom Oktober 2020 dürfte – eine Normalisierung der Lage im Frühling 2021 vorausgesetzt – die Nachfrage der europäischen Gäste dann wieder langsam einsetzen und angesichts der langen Vorlaufzeit von durchschnittlich sechs Monaten erst im Herbst 2021 wieder merklich anziehen. Bei den Fernmärkten werden im nächsten Sommer gemäss Prognose erst 30 % und Ende 2022 knapp 80 % des Vorkrisenniveaus erreicht.

Zudem resultieren aus der Krise weiter anhaltende negative Nachfrageeffekte aus den Folgen des Konjunktureinbruchs. Einkommensverluste, beispielsweise infolge Kurzarbeit, und die Unsicherheit bezüglich der zukünftigen Einkommenssituation dämpfen die Nachfrage nach Tourismusdienstleistungen weltweit. Insbesondere was den interkontinentalen Tourismus angeht, ist die weitere Entwicklung schwierig abzuschätzen und hängt massgeblich vom weiteren weltweiten Verlauf der Pandemie ab. So könnte sich die Wiederaufnahme des interkontinentalen Flugverkehrs verzögern. Zu den weiteren Abwärtsrisiken gehört zudem die Gefahr einer Welle von Staatsschuldenkrisen im Euroraum, da durch die tiefe Rezession in vielen Ländern die Staatsfinanzen unter Druck geraten können.

Die touristischen Leistungsträger nehmen die Massnahmen des Bundes (Kurzarbeit, Erwerbsersatz) in besonders hohem Ausmass in Anspruch. Die fehlenden Erträge des Jahres 2020 haben die Liquiditätsengpässe sowohl bei den touristischen Leistungsträgern wie auch bei den Destinationen verschärft. Die touristische Marktbearbeitung der Destinationen wird zu wesentlichen Teilen über Erträge aus der kantonalen BA finanziert. Abgabepflichtig sind die Beherberger mit einem Betrag von 1 Franken pro entgeltlicher Logiernacht. Das Inkasso der Abgaben erfolgt über die Destinationen, welche diese für eigene Marketingmassnahmen verwenden, jedoch einen Teil der Einnahmen zur Finanzierung der BE! Tourismus AG einsetzen.

Während in den vergangenen Jahren jeweils BA-Einnahmen von 6 bis 6,5 Millionen Franken erzielt wurden, ist der Ertrag 2020 eingebrochen. Gestützt auf die Verordnung vom 20. März 2020 über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CKV) hat der Regierungsrat deshalb am 26. März 2020 einen Rahmenkredit von 5 Millionen Franken zur teilweisen Kompensation des Coronabedingten Ausfalls der Erträge aus der BA für das Jahr 2020 beschlossen. Er hat zudem die BA vom 1. April 2020 bis 31. Dezember 2020 im Umfang von 1,9 Millionen Franken erlassen.

Ab 1. Januar 2021 wird die BA wieder erhoben und von den Destinationen einkassiert. Die entsprechenden Beträge stehen den Destinationen für die Marktbearbeitung ab 2021 wieder zur Verfügung. Die BA-Erträge werden jedoch tiefer als üblich ausfallen, weshalb zusätzliche Staatsmittel beantragt werden. Aufgrund von Reisebeschränkungen im internationalen Tourismus und zurückhaltendem Reiseverhalten werden auch im Jahr 2021 bedeutend tiefere Logiernächte zu verzeichnen sein. Der Tourismus wird sich deutlich langsamer von COVID-19 erholen als andere Branchen. Während zunächst fast ausschliesslich Schweizer Gäste erwartet werden, dürften ab 2021 das nahe Ausland, ab 2022 Fernost und erst wesentlich später Nordamerika und die übrigen Herkunftsdestinationen folgen. Die Erträge der Destinationen werden sich proportional zum erwarteten Rückgang der Logiernächte auch in den nächsten Jahren auf einem niedrigeren Niveau bewegen. Dadurch fehlen Mittel für die touristische Marktbearbeitung.

Es besteht im Tourismus keine Möglichkeit, die entgangenen Übernachtungen nachzuholen, sondern nur die Chance, über die Marktbearbeitung möglichst rasch von einem Wiederaufschwung zu profitieren und angesichts der starken Konkurrenz einen hohen Anteil der Gäste zurückzugewinnen. Rund um den Kanton Bern und die Schweiz werden von anderen Tourismusdestinationen im In- und Ausland beträchtliche Mittel in Werbekampagnen investiert. Die bernischen Destinationen müssen sich am Wettbewerb um die Gäste in einem angemessenen Umfang beteiligen können.

3.2 Grundzüge der Vorlage

Mit Staatsmitteln in der Höhe von maximal 2,5 Millionen Franken soll der Corona bedingte Ausfall der Erträge aus der BA kompensiert und eine ausreichende Marktbearbeitung durch die Destinationen und die BE! Tourismus AG ermöglicht werden. Es ist vorgesehen, dass den sechs Destinationen direkte Beiträge im Umfang von 1,07 Millionen Franken ausbezahlt werden und sie von der Pflicht befreit werden, Beiträge an die Dachmarketingorganisation BE! Tourismus AG im Umfang von 2,18 Millionen Franken zu bezahlen.

Der Tourismuskompensationsfonds (Art. 6 Tourismusentwicklungsgesetz) kann für die Kompensation der Ausfälle nicht eingesetzt werden, da gemäss Absatz 2 ordentliche Aufgaben der Destinationen damit nicht gefördert werden dürfen. Die Kompensation soll hingegen sicherstellen, dass die Destinationen und die BE! Tourismus AG in Zusammenarbeit mit Schweiz Tourismus ihre Grundaufgaben in der touristischen Marktbearbeitung erfüllen können.

Die Berechnung der Kompensation basiert auf den effektiv erlittenen Logiernächteverlusten der Destinationen in den ersten drei Quartalen 2020 inklusive Hochrechnung auf das vierte Quartal 2020. Für das Jahr 2021 wird davon ausgegangen, dass die Erträge aus der BA im Gegensatz zu den Jahren vor Corona (bis 6,5 Millionen Franken) lediglich maximal 3,5 Millionen Franken betragen werden. Es soll der Ausfall im Umfang von maximal 2,5 Millionen Franken kompensiert werden. Zugunsten der BE! Tourismus AG ist wie 2020 ein Betrag von 1,43 Millionen Franken vorgesehen, welcher wie 2020 ein Gesamtbudget der AG von 3,8 Millionen Franken sicherstellt (gegenüber 4,5 Millionen 2019 bzw. vor Corona). An die BE! Tourismus AG fliessen jährlich unabhängig von dieser zusätzlichen Kompensation als Grundfinanzierung derzeit 2,37 Millionen Franken Staatsmittel für die Periode 2020-2023 gestützt auf RRB 1124/2019. Die Mittelablösung des RRB 1124/2019 für diese Grundfinanzierung erfolgt jährlich in mehreren Tranchen gemäss Leistungsvereinbarung.

Für die Destinationen sind 2021 einmalige Zahlungen von 1,07 Millionen Franken vorgesehen, wodurch sie unter Berücksichtigung ihrer prognostizierten BA-Erträge von 3,5 Millionen Franken im Vergleich zu 2020 ebenfalls gleich, aber nicht vollständig kompensiert werden. Sollten die effektiven Erträge einer Destination Überschüsse erzielen, sind diese als Rückstellungen für die touristische Marktbearbeitung in den Folgejahren einzusetzen. Dies stellt sicher, dass die Marktbearbeitung internationaler Märkte in der Aufschwungphase ohne weitere Unterstützung des Kantons unverzüglich aufgenommen werden kann.

Die Verteilung der Beträge von maximal 1,07 Millionen Franken auf die Destinationen richtet sich nach den effektiven Nachfragerückgängen je Destination im Jahr 2020 im Vergleich zu 2019. Es wird somit angenommen, dass sich 2021 die Nachfragerückgänge ähnlich differenziert zwischen den Destinationen verteilen werden wie 2020 (überproportional in stark international und vom Geschäftstourismus geprägten Destinationen). Aus heutiger Sicht verteilt sich der Betrag von 1,07 Millionen Franken wie folgt (definitive Verteilung erfolgt gestützt auf die definitiven Logiernächtezahlen 2020):

Destination	Maximale BA-Erträge bis 2019 in CHF	Erwartete BA-Erträge 2021 (Verteilung gemäss LN-Rückgang 2020 per 30.9.2020) in CHF (*)	Ausfall im Vergleich zu «Normaljahr» in CHF (1)	Entlastung durch Wegfall der Zahlungen der Destinationen an BE! Tourismus AG in CHF (2)	Differenz (1)-(2): Vorgesehene Kompensationszahlungen an Destinationen 2021 in CHF (aufgerundet)
Jungfrau	1'625'000	930'000	695'000	546'000	150'000
Interlaken	2'145'000	870'000	1'275'000	756'000	520'000
TALK	780'000	580'000	200'000	252'000	0
Gstaad	455'000	410'000	45'000	227'000	0
Bern	1'170'000	540'000	630'000	399'000	240'000
J3L	325'000	170'000	155'000	0	160'000
Total	6'500'000	3'500'000	3'000'000	2'180'000	1'070'000

(*) Berechnungsgrundlage bildet der Nachfragerückgang in den sechs Berner Destinationen im 1.-3. Quartal 2020 im Vergleich zum 1.-3. Quartal 2019 (Destination Bern 54,5 %, Adelboden-Lenk-Kandersteg 26,7 %, Interlaken 59,6 %, Gstaad-Saanenland 13,7 %, Jungfrauregion 43,1 % und Jura Trois Lacs 47,8 %). Frankenwerte gerundet.

Die Entlastung der Destinationen durch den Verzicht auf die Beiträge an BE! Tourismus im Umfang von 2,18 Millionen Franken und die Zahlungen an die Destinationen von 1,07 Millionen Franken decken insgesamt nur einen Teil der gesamten Ertragsausfälle der Destinationen. Auch andere Einnahmen der Destinationen wie Tourismusförderungsabgaben, Kurtaxen und Sponsoring sind deutlich gesunken. Die Budgets der Destinationen sind zu unterschiedlichen Anteilen über frequenzabhängige Erträge finanziert. Dementsprechend sind die Auswirkungen des prognostizierten Rückgangs der Logiernächte auf die Budgets 2021 unterschiedlich. Zudem sind zahlreiche kommerzielle Erträge aus den Fernmärkten und/oder im Eventbereich weggefallen. Die entsprechenden Budgetierungsprozesse 2021 der Destinationen sind aktuell (Anfang Dezember 2020) aufgrund der schwierigen Planbarkeit noch nicht abgeschlossen.

Die vier Destinationen, welche im Rahmen dieses Beschlusses eine Kompensationszahlung erhalten sollen, weisen im Budget insgesamt ein Ertragsvolumen von rund 24 Millionen Franken auf. Davon sind über 16 Millionen Franken oder mehr als zwei Drittel der Einnahmen direkt frequenzabhängig (BA eingeschlossen). Diese Destinationen erwarten einen mit 2020 vergleichbaren überdurchschnittlichen Nachfragerückgang von rund 55 % und verlieren deshalb 2021 rund 9 Millionen Franken oder gegen 40 % der Einnahmen. Mit den vorgesehenen BA-Kompensationszahlungen von rund 1 Million Franken und der Befreiung von den Zahlungen an die BE! Tourismus AG wird der Ertragsverlust der Destinationen auf rund 6 Millionen reduziert bzw. kompensiert. Die Destinationen werden somit 2021 im Rahmen der Prognose weiterhin Einnahmenverluste von rund 25 % aufweisen und werden mit dem Beschluss nicht vollständig schadlos gehalten.

Der Wegfall der Beiträge der Destinationen an die BE! Tourismus AG von 2,18 Millionen Franken wird mit einem Staatsbeitrag von 1,43 Millionen Franken an die BE! Tourismus AG teilkompensiert. Daraus resultiert wie im Jahr 2020 ein reduziertes Budget der AG von 3,8 Millionen Franken anstelle des ordentlichen Budgets von 4,5 Millionen Franken.

In ihrer Tätigkeit stellt die BE! Tourismus AG das Basismarketing für den Kanton Bern zur Verfügung, geht strategische Partnerschaften mit Schweiz Tourismus (ST) ein und lanciert zusammen mit Schweiz Tourismus überregionale Angebote und in der Regel keine Einzelkampagnen zugunsten einzelner Destinationen (wie beispielsweise zugunsten einzelner Skigebiete). Sie fördert gemeinsam mit den Destinationen neue Technologien mit hohem Nutzen für die Gäste. Sie soll mit wirksamen, zweckmässigen und wirtschaftlichen Massnahmen zur Steigerung der touristischen Wertschöpfung im Kanton Bern beitragen und damit die Investitions- und Innovationsfähigkeit der touristischen Akteure im Kanton erhöhen. Auf sie entfällt deshalb eine übergeordnete Bedeutung für den Tourismusstandort.

Der Betrag von 1,43 Millionen Franken fällt gemäss Artikel 8 des Tourismusentwicklungsgesetzes in die abschliessende Kompetenz des Regierungsrats und ergänzt die bereits gewährte Finanzierung aus allgemeinen Staatsmitteln von rund 2,4 Millionen Franken in Form eines Zusatzkredites zu RRB 1124/2019. Der Regierungsrat bewilligt den Zusatzkredit mit der Verabschiedung dieses Beschlusses zuhanden des Grossen Rats.

Mit dem vorliegenden Beschluss zu bewilligen ist somit ausschliesslich die Zahlung an die Destinationen im Betrag von 1,07 Millionen Franken. Der Beschluss schafft zusätzlich die Rechtsgrundlage für die einmalige Ausgabe.

4. Termine, Vorgehensplan, Organisation, Zuständigkeiten

Die Zuständigkeit für die Ablösung des Rahmenkredits mit Ausführungsbeschlüssen wird aus Gründen der zeitlichen Dringlichkeit an die Abteilung Standortförderung des Amtes für Wirtschaft delegiert.

5. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

Die beantragten Staatsmittel sichern die touristische Marktbearbeitung der Destinationen, die der Regierungsrat in der Tourismusentwicklungsverordnung festgelegt hat und der im Tourismusentwicklungsgesetz verankerten BE! Tourismus AG. Es werden keine zusätzlichen Marketingorganisationen auf lokaler oder regionaler Ebene unterstützt. Das Vorgehen entspricht damit der Destinationsentwicklungsstrategie des Kantons Bern.

6. Auswirkungen auf Finanzen

Die Mittel sind im Voranschlag 2021 sowie im Risiko «2. Welle» nicht berücksichtigt. Der Beschluss löst keinen Mehrbedarf an Personal, IT oder Raum aus.

7. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Diese Änderung hat keine personellen und organisatorischen Auswirkungen.

8. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Marktbearbeitung durch die Destinationen spielt zur Erholung des Tourismus eine wichtige Rolle. Die touristische Wertschöpfung der betroffenen Gemeinden soll rasch wieder gestärkt werden. Es wird eine positive wirtschaftliche Gesamtbilanz der Auswirkungen auf die Gemeinden erwartet.

9. Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Gemäss der im Frühjahr 2018 aktualisierten Wertschöpfungsstudie wird im Kanton Bern durch den Tourismus eine Bruttowertschöpfung von 4,7 Milliarden Franken und ein Beitrag an die gesamtkantonale Gesamtbeschäftigung in der Höhe von 38'000 Vollzeitstellen ausgelöst.

Die Sicherung ausreichender Vermarktungsstrukturen im Tourismus ist für die Erholung im Tourismus nach der Krise insbesondere in ländlichen Regionen von grosser Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft.

10. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen bitten wir Sie, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.