

Vernehmlassungsverfahren

30. April 2024

Teilrevision des Tourismusgesetzes

Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf



Zusammenfassung

Mit dem vorliegendem Vernehmlassungsentwurf zur Teilrevision des Tourismusgesetzes werden einerseits die gesetzlichen Grundlagen zur Umsetzung des neuen kantonalen Tourismusleitbilds geschaffen, andererseits werden parlamentarische Aufträge zur Überarbeitung des Tourismusgesetzes umgesetzt.

Das heutige Tourismusgesetz stammt aus dem Jahr 1996 und wurde letztmals im Jahr 2010 angepasst. Es besteht in mehrfacher Hinsicht Überarbeitungsbedarf: einerseits aufgrund der Erarbeitung eines neuen Tourismusleitbilds und andererseits aufgrund von parlamentarischen Aufträgen.

Die Erarbeitung eines neuen Tourismusleitbilds ist in der Kantonsstrategie ab 2023 und dem Legislaturprogramm 2023-2027 ([B 1](#) vom 4. Juli 2023) vorgesehen. Der Entwurf des neuen Leitbildes wurde im Jahr 2023 in die Vernehmlassung gegeben. Die Rückmeldungen zeigen, dass die im Entwurf enthaltenen strategischen Stossrichtungen grundsätzlich auf Zustimmung stossen. Dies betrifft insbesondere diejenigen Inhalte mit Auswirkungen auf das Tourismusgesetz, namentlich:

- Ausweitung des Verwendungszwecks der kantonalen Beherbergungsabgabe,
- Erhöhung der kantonalen Beherbergungsabgabe,
- Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Einführung eines digitalen Meldewesens.

Nebst der Umsetzung dieser Anliegen des Tourismusleitbilds dient der vorliegende Entwurf zur Revision des Tourismusgesetzes auch der Umsetzung der beiden als Postulate erheblich erklärten Motionen M 120 Marti André und Mit. über eine Teilrevision des Tourismusgesetzes sowie M 129 Lipp Hans und Mit. über das Gesetz über Abgaben und Beiträge im Tourismus (Tourismusgesetz). Diese verlangen unter anderem eine Überprüfung des bestehenden Abgabensystems und eine Anpassung des Gesetzes betreffend moderne Vermittlungsplattformen wie Airbnb und dergleichen.

Die geplante Erhöhung der kantonalen Beherbergungsabgabe führt zu höheren Erträgen im Umfang von circa Fr. 1,3 Millionen. Die Gesetzesänderungen haben keine Auswirkungen auf die personellen Ressourcen der für die Tourismusförderung zuständigen Dienststelle Raum und Wirtschaft.

Die Vernehmlassung zum vorliegenden Entwurf einer Teilrevision dauert von Mai bis August 2024, die Auswertung erfolgt im Herbst. Die bereinigte Vorlage soll danach gemeinsam mit dem überarbeiteten Tourismusleitbild im Kantonsrat behandelt werden und voraussichtlich im Laufe des Jahres 2025 in Kraft treten.

Die vorgeschlagene Änderung des Tourismusgesetzes dient der Umsetzung der Hauptaufgabe «H 8 Volkswirtschaft und Raumordnung» gemäss dem aktuellen Legislaturprogramm 2023-2027 ([B 1](#) vom 4. Juli 2023) und dem Legislaturziel, die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft mit bewährten Instrumenten zu verbessern. Sie ist Teil der Strategie «Luzern steht für Lebensqualität» und «Luzern steht für Nachhaltigkeit».

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	4
2 Revisionsgründe	5
2.1 Abstimmung mit dem neuen Tourismusleitbild	5
2.2 Parlamentarischer Auftrag	5
3 Finanzierung der Tourismusförderung	6
3.1 Grundgedanke der Tourismusförderung	6
3.2 Luzerner System	7
3.3 Kanton	8
3.4 Gemeinden	9
4 Schwerpunkte des Vernehmlassungsentwurfs	10
4.1 Umsetzung Tourismusleitbild	10
4.2 Beherbergungsabgabe: Anpassungen betreffend Abgabepflicht und Ausnahmen	15
4.3 Kurtaxe: Anpassungen betreffend Pauschalkurtaxe	16
4.4 Auskunftspflicht und Mitwirkungspflichten sowie Datenerhebung	18
5 Geprüfte und verworfene Regelungsinhalte	19
5.1 Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen	19
5.2 Einführung einer Abgabe für Tagesgäste	21
5.3 Altersgrenze für Abgabebefreiung (Beherbergungsabgabe)	21
6 Die Gesetzesbestimmungen im Einzelnen	22
7 Auswirkungen der Gesetzesänderungen	27
7.1 Auswirkungen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt	27
7.2 Personelle und finanzielle Auswirkungen	28
8 Weiteres Vorgehen	28

1 Ausgangslage

Im Kanton Luzern bilden Tourismusleitbild und -gesetz die strategische und rechtliche Grundlage für die Ausrichtung und Entwicklung des Tourismus und der Tourismusförderung. Das Leitbild wird gemäss § 3 des Tourismusgesetzes vom Regierungsrat erstellt, dieser unterbreitet es periodisch dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme. Das [aktuelle Tourismusleitbild](#) stammt aus dem Jahr 2009; es wurde dem Kantonsrat im Rahmen der [Botschaft B 94](#) zum Entwurf einer Änderung des Tourismusgesetzes vom 17. März 2009 zur Kenntnisnahme vorgelegt. Das Gesetz über Abgaben und Beiträge im Tourismus (Tourismusgesetz; SRL Nr. [650](#)) datiert vom 30. Januar 1996, es regelt die Förderung des Tourismus sowie die Finanzierung der Förderungsmassnahmen und die Zuständigkeiten. Die letzte grössere Änderung erfuhr das Gesetz per 1. Januar 2010 (G 2009 273; Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat [B 94](#) zum Entwurf einer Änderung des Tourismusgesetzes vom 17. März 2009).

Sowohl betreffend Tourismusleitbild als auch -gesetz besteht in mehrfacher Hinsicht Überarbeitungsbedarf. So forderten die Motionen [M 120](#) Marti André und [M 129](#) Lipp Hans (s. nachfolgendes Kap. 2.2) den Regierungsrat bereits im Herbst 2019 dazu auf, das Tourismusgesetz zu revidieren. In seinen Stellungnahmen zu den Motionen ([M 120](#), [M 129](#)) hielt der Regierungsrat 2020 fest, dass Tourismusleitbild und -gesetz gemeinsam zu überarbeiten seien; eine vorgezogene, isolierte Anpassung einzelner Bestimmungen des Tourismusgesetzes sei nicht sinnvoll. Er beantragte dem Kantonsrat daher, die Prüfung von Gesetzesänderungen sei im Rahmen der Erarbeitung eines neuen Tourismusleitbilds vorzunehmen. Der Kantonsrat folgte diesen Anträgen mit Beschlüssen vom 26. Oktober 2020 und erklärte die beiden Motionen je als Postulat erheblich.

In der Folge erteilte der Regierungsrat am 30. März 2021 dem Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) den Auftrag für die Entwicklung eines neuen Tourismusleitbilds und zur Anpassung des Tourismusgesetzes. Unter der Federführung der Dienststelle Raum und Wirtschaft (rawi) und im Dialog mit der Tourismuswirtschaft und weiteren Anspruchsgruppen wurde der [Entwurf eines neuen Tourismusleitbilds](#) erarbeitet. Die öffentliche [Vernehmlassung](#) zum neuen Tourismusleitbild dauerte vom 2. Juni bis 4. September 2023.

Parallel zu den Arbeiten am neuen Tourismusleitbild erfolgte die Erarbeitung der Gesetzesrevision. Unter der Leitung des Bereichs Recht des BUWD wurde ein Fachausschuss eingesetzt (s. Tabelle 1). Ergänzend zu den Arbeiten im Ausschuss wurden mit den Motionären und einigen Gemeindevertretern bilaterale Gespräche geführt.

Organisation	Name	Funktion
Luzern Tourismus AG	Marcel Perren	Tourismusedirektor
Stadt Luzern	David Schär	Leiter Steueramt
Verband Luzerner Gemeinden	Baptist Lottenbach	Gemeinderat, Weggis
Willisau Tourismus	André Marti	Präsident Willisau Tourismus
Kanton Luzern	Urs Renggli	Chef Gastgewerbe und Gewerbe-polizei
Kanton Luzern	Andrea Liniger	Bereich Recht

Kanton Luzern	Samuel Graf	Leiter Wirtschaftsentwicklung
Kanton Luzern	Lukas Huck	Projektleiter Tourismus

Tabelle 1: Zusammensetzung Ausschuss Tourismusgesetz

Der vorliegende Revisionsvorschlag dient der Umsetzung der Hauptaufgabe «H 8 Volkswirtschaft und Raumordnung» der Kantonsstrategie ab 2023 und des Legislaturprogramms 2023-2027 ([B 1](#) vom 4. Juli 2023). Die Kantonsstrategie räumt dem Tourismus in Luzern einen hohen Stellenwert ein. Gemäss Legislaturprogramm ist in der Planungsperiode ein neues Tourismusleitbild zu erarbeiten. Ziel ist, die Rahmenbedingungen für die (Tourismus-)Wirtschaft mit den bewährten Instrumenten zu verbessern und eine verantwortungsvolle und wettbewerbsfähige Entwicklung des Tourismus zu verankern. Die vorliegende Gesetzesrevision ist, zusammen mit der Erarbeitung des neuen Tourismusleitbilds, Teil der Massnahmen zur Umsetzung dieser Hauptaufgabe und Ziele.

2 Revisionsgründe

Das heutige Tourismusgesetz stammt, wie eingangs erwähnt, aus dem Jahr 1996 und wurde seither in einzelnen Punkten angepasst, letztmals per 1. Januar 2010. Aufgrund der Erarbeitung des neuen Tourismusleitbilds und der beiden als Postulate erheblich erklärten Motionen [M 120](#) Marti André und [M 129](#) Lipp Hans vom 21. bzw. 22. Oktober 2019 besteht nachfolgend ausgeführter Überarbeitungsbedarf:

2.1 Abstimmung mit dem neuen Tourismusleitbild

Wie in Kapitel 1 ausgeführt, erteilte der Regierungsrat dem BUWD im Jahr 2021 den Auftrag zur Erstellung eines neuen Tourismusleitbilds. Dieses wurde gemeinsam mit der Tourismuswirtschaft und weiteren Anspruchsgruppen erarbeitet. Im Rahmen der von Juni bis September 2023 durchgeführten Vernehmlassung zeigte sich, dass die im [Vernehmlassungsentwurf](#) enthaltenen strategischen Stossrichtungen grundsätzlich auf Zustimmung stossen, insbesondere was diejenigen Inhalte mit Auswirkungen auf das Tourismusgesetz betrifft. Dies sind die Anpassung des Verwendungszwecks der kantonalen Beherbergungsabgabe (Kap. 4.1.1), die Erhöhung derselben (Kap. 4.1.2) und die Einführung eines digitalen Gästemeldewesens (Kap. 4.1.4). Die Ergebnisse der Vernehmlassung zum neuen Tourismusleitbild wurden in den Gesetzesentwurf eingearbeitet.

Aktuell wird das Tourismusleitbild gestützt auf die Vernehmlassungsergebnisse überarbeitet und soll dem Kantonsrat zusammen mit der Revision des Tourismusgesetzes vorgelegt werden.

2.2 Parlamentarischer Auftrag

2.2.1 Als Postulat erheblich erklärte Motion M 120 Marti André und Mit. über eine Teilrevision des Tourismusgesetzes

Die Motion [M 120](#) fordert in der Hauptsache eine Überarbeitung des Tourismusgesetzes. Mit einer Teilrevision sollten Mängel und Unklarheiten in der Gesetzgebung behoben werden und das Gesetz solle mit Regelungen zu neuen Geschäftsmodellen im Tourismus ergänzt werden. Die Motionäre und Motionärinnen argumentieren primär, das heutige Gesetz sei veraltet und in einzelnen Anwendungsbereichen, beispielsweise betreffend die Befreiung von der Beherbergungsabgabe, nicht eindeutig. Zudem würden Bestimmungen zum Umgang mit neuen Geschäftsmodellen (Airbnb,

Onlineplattformen für private Ferienwohnungsvermittlungen usw.) fehlen, was die Erhebung der Tourismusabgaben erschwere. Zudem verlangt die Motion eine Überprüfung der Abgabenhöhen beziehungsweise eine Aktualisierung der Tourismusfinanzierung. Das Gesetz solle daher systematisch in Zusammenarbeit mit den Tourismusorganisationen überprüft und modernisiert werden.

Der Regierungsrat beantragte in seiner [Stellungnahme](#) vom 22. September 2020 die Motion als Postulat erheblich zu erklären. Die Regierung schlug im Wesentlichen vor, die Forderungen der Motionäre auf Anpassungen im Gesetz im Rahmen der Überarbeitung des Tourismusleitbilds zu prüfen. Der Kantonsrat folgte diesem Antrag am 26. Oktober 2020 und erklärte die Motion als Postulat erheblich.

2.2.2 Als Postulat erheblich erklärte Motion M 129 Lipp Hans und Mit. über das Gesetz über Abgaben und Beiträge im Tourismus (Tourismusgesetz)

Die Motion [M 129](#) fordert ebenfalls eine Überarbeitung des Tourismusgesetzes, allerdings mit Fokus auf die Generierung von zusätzlichen Mitteln für die Förderung des Tourismus einerseits und die Finanzierung der touristischen Einrichtungen andererseits. Die Motion verlangt primär eine Revision des Kurtaxensystems sowie die Einführung einer Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen. Bei Zweitwohnungen setze die bestehende Abgabenerhebung, die sich nach Übernachtungszahlen richtet, Fehlreize und werde den Kostenstrukturen nicht gerecht. Es seien daher die gesetzlichen Vorgaben für die Kurtaxenerhebung dahingehend anzupassen, dass mehr Mittel für die touristischen Infrastrukturen generiert werden können. Zudem sei die Einführung einer kantonalesgesetzlichen Grundlage für eine Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen zu prüfen, damit eine höhere Auslastung von bestehenden Wohnbauten erreicht werden könne.

Die Motion verlangt zudem eine Überprüfung der Tourismusabgaben und der Ansätze, diese sollen den aktuellen Verhältnissen angepasst werden. Gleich wie die Motion Marti verlangt sie zudem eine Modernisierung des Gesetzes in Bezug auf Beherbergungsplattformen wie Airbnb und dergleichen.

Der Regierungsrat beantragte in seiner [Stellungnahme](#) vom 22. September 2020 die Motion als Postulat erheblich zu erklären. Die Regierung schlug im Wesentlichen vor, die Forderungen der Motionäre auf Anpassungen im Gesetz im Rahmen der Überarbeitung des Tourismusleitbilds zu prüfen. Der Kantonsrat folgte diesem Antrag am 26. Oktober 2020 und erklärte die Motion als Postulat erheblich.

3 Finanzierung der Tourismusförderung

Wie vorausgehend angeführt, verlangen beide als Postulat erheblich erklärten Motionen eine Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Abgabenstruktur im Tourismusgesetz. Deshalb soll im Folgenden zunächst das heutige System der Tourismusförderung in den Grundzügen erläutert werden, bevor auf konkrete Vorschläge zu Gesetzesanpassungen eingegangen wird.

3.1 Grundgedanke der Tourismusförderung

Bei Tourismusdestinationen handelt es sich um ein dichtes Netz von Verbindungen von mehr oder weniger touristischen Angeboten (mit Attraktionen und Aktivitäten).

Die Reisenden selbst nehmen die Destination als individuell kombinierbares Gesamtprodukt wahr. Dabei konsumieren sie zu unterschiedlichen Zeiten private Angebote und Güter, erleben Natur- und Kulturräume und nutzen öffentliche Plätze und Infrastrukturen. Eine Tourismusdestination erfordert in Bezug auf das «Management» demzufolge eine koordinierende Gesamtleistung, was wiederum für die Ausgestaltung der Tourismusfinanzierung von Relevanz ist. Die Wahrnehmung von betriebsübergreifenden Aufgaben und Kompetenzen durch staatliche und nicht-staatliche Akteure ist deshalb im Tourismus weit verbreitet¹. Hierbei finanziert die öffentliche Hand vor allem Aufgaben und Projekte, die private Marktteilnehmer aus betriebswirtschaftlichen Gründen nicht oder nicht ausreichend wahrnehmen, die aber aus volkswirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Perspektive erstrebenswert sind.

Die Unternehmen der Tourismusbranche sind oftmals eher klein und fragmentiert, was Finanzmittelrestriktionen zur Folge hat. Deshalb sind sie häufig alleine nicht in der Lage, ein signifikantes Volumen in Forschung und Entwicklung zu investieren. Hier spielen vorwettbewerbliche Anschubprojekte, die durch die öffentliche Hand mitunterstützt werden, eine wichtige Rolle, um die Wertschöpfung im Tourismus zu erhöhen oder negative Externalitäten, bspw. Emissionen, zu verringern. Hinzu kommt, dass die von den ausländischen Gästen getätigten Ausgaben im Sinne der Exportleistung des Tourismus eine zusätzliche volkswirtschaftliche Einnahmequelle bilden, die eine Zweckbindung der Tourismusabgaben im Rahmen der Tourismusförderung zusätzlich ökonomisch rechtfertigen.

Daraus resultierend beteiligt sich die öffentliche Hand vor allem an der Finanzierung der Tourismusorganisationen, welche innerhalb einer Destination vernetzende und koordinierende Aufgaben wahrnehmen, d.h. im Rahmen ihrer Möglichkeiten eine Tourismusdestination «managen». Eine bei 47 Schweizer Tourismusorganisationen durchgeführte Primärdatenanalyse aus dem Jahr 2021 zeigt, dass 62 Prozent aller Einnahmen der Tourismusorganisationen aus zweckgebundenen Kurtaxen, Tourismusabgaben sowie Haushaltsbeiträgen der öffentlichen Hand stammen². Im Vergleich zu den Schweizer Tourismusdestinationen liegt der Finanzierungsbeitrag der öffentlichen Hand im Kanton Luzern leicht unter dem Durchschnitt.

3.2 Luzerner System

Im Kanton Luzern wird die Tourismusförderung über verschiedene kantonale und kommunale Abgaben finanziert (siehe Übersicht in Abbildung 1). In den folgenden Kapiteln wird auf die einzelnen Abgaben genauer eingegangen.

¹¹ Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass (höhere) staatliche Institutionen nur dann (aber auch immer dann) regulativ eingreifen sollten, wenn die Möglichkeiten des Einzelnen, einer kleineren Gruppe oder niedrigeren Hierarchie-Ebene allein nicht ausreichen, eine bestimmte Aufgabe zu lösen.

² Laesser, Ch., Küng, B., Beritelli, P., Boetsch, T., Weilenmann, T. (2023). *Tourismus-Destinationen: Strukturen und Aufgaben sowie Herausforderungen und Perspektiven*. Bericht im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO. Bern: SECO, S. 87.

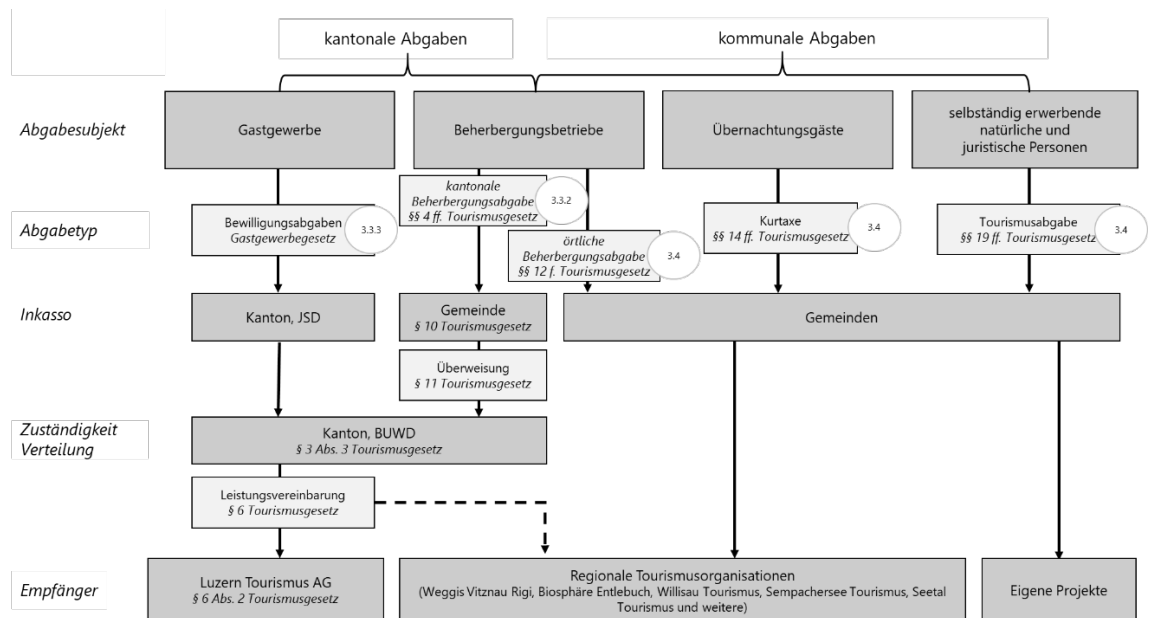


Abbildung 1: Tourismusförderung und Abgabesystem im Kanton Luzern

3.3 Kanton

3.3.1 Kantonaies Fördersystem

Gemäss § 25 des Tourismusgesetzes leistet der Kanton im Rahmen der vom Kantonsrat jährlich bewilligten Kredite Beiträge an touristische Organisationen, sofern zwischen diesen und dem Kanton eine Leistungsvereinbarung nach § 6 Abs. 1 besteht. An folgende Organisationen wurden bisher jährliche Beiträge geleistet:

- Luzern Tourismus AG,
- Schweizer Tourismusverband,
- Schweiz Tourismus,
- Bundesamt für Statistik.

Auch die regionalen Tourismusorganisationen (Weggis Vitznau Rigi, UNESCO Biosphäre Entlebuch, Willisau Tourismus, Sempachersee Tourismus und Seetal Tourismus) erhalten indirekt einen Teil der Beiträge. Sie werden über die Luzern Tourismus AG ausbezahlt und sind als Teil der Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton und der Luzern Tourismus AG geregelt.

Die kantonalen Beiträge setzen sich aus den folgenden Mitteln zusammen:

- den Einnahmen aus der *kantonalen Beherbergungsabgabe* (§§ 4 ff. Tourismusgesetz),
- den Einnahmen aus den *Bewilligungsabgaben* gemäss § 27 Absatz 1 des Gesetzes über das Gastgewerbe, den Handel mit alkoholischen Getränken und die Fasnacht (Gastgewerbegesetz [GaG], SRL Nr. [980](#)) (§ 26 Abs. 1 Tourismusgesetz),
- weiteren nach Bedarf dafür bereitgestellten Beiträgen (§ 26 Abs. 2 Tourismusgesetz).

Nachfolgend wird auf die kantonale Beherbergungsabgabe und die Bewilligungsabgabe genauer eingegangen.

3.3.2 Kantonale Beherbergungsabgabe

Die kantonale Beherbergungsabgabe beträgt 50 Rappen je Person und Logiernacht (§ 9 Tourismusgesetz). Sie ist von den Beherbergungsbetrieben an die Gemeinde oder an die von der Gemeinde mit dem Bezug beauftragte Stelle zu entrichten, die diese Gelder bis spätestens Ende Februar des folgenden Jahres an die Staatskasse überweist (§§ 4 ff. Tourismusgesetz).

Das erwartete Budget der kantonalen Beherbergungsabgabe beträgt jährlich rund 1,2 Millionen Franken. Die tatsächlichen Erträge aus den kantonalen Beherbergungsabgaben sind Schwankungen unterworfen, weil sie von den touristischen Übernachtungszahlen abhängen. Die Mehr- bzw. Mindereinnahmen aus den Beherbergungsabgaben werden jeweils entsprechend den tatsächlichen eingenommenen Abgaben ausbezahlt und im Folgejahr verrechnet. Der Staatsbeitrag aus den Bewilligungsabgaben bleibt unverändert, unabhängig davon, ob die entsprechenden Budgetposten über- oder unterschritten werden (§ 26 Tourismusgesetz).

3.3.3 Gastgewerbliche Bewilligungsabgaben

Die Bewilligungsabgaben sind in §§ 27 ff. GaG geregelt. Es handelt sich um jährliche Bewilligungsabgaben für Beherbergungsbetriebe, Restaurationsbetriebe, regelmässige Tanz- und Tanzdarbietungsbetriebe, Verpflegungsstände und für den Getränkehandel. Bei diesen Abgaben handelt es sich um eine Gemengsteuer: d.h. sie beinhaltet eine Verwaltungs- und/oder Bewilligungsgebühr sowie eine Steuer, welche zweckgebunden verwendet wird. Die Abgaben betragen für Beherbergungsbetriebe zwischen 300 und 6000 Franken, für Restaurationsbetriebe 200 bis 4000 Franken und für regelmässige Tanz- und Tanzdarbietungsbetriebe 1'000 bis 20'000 Franken jährlich. Bei letzterer Kategorie sind die Abgaben für die dauernden Ausnahmen von der Schliessungszeit bereits enthalten. Verpflegungsstände bezahlen zwischen 100 und 1000 Franken und für den Getränkehandel werden zwischen 100 und 4000 Franken erhoben.

Gemäss § 26 Absatz 1a des Tourismusgesetzes werden in der Regel 80 Prozent des Ertrags der jährlichen Bewilligungsabgaben nach Gastgewerbegesetz für Staatsbeiträge an den Tourismus verwendet. Dieser Beitrag wurde 2010 anlässlich der Revision des Tourismusgesetzes von (in der Regel) 50 auf 80 Prozent erhöht. In den vergangenen Jahren lag der Ertrag aus den Bewilligungsabgaben bei rund 1,9 Millionen Franken. In den Jahren 2020 – 2022 waren die Erträge aufgrund der coronabedingten Schliessung der Betriebe reduziert und lagen bei rund 1,2 Millionen Franken.

3.4 Gemeinden

Das Tourismusgesetz ermächtigt die Gemeinden zur Erhebung eigener Abgaben:

Die *örtliche Beherbergungsabgabe* dient der Finanzierung des örtlichen Tourismusmarketings und darf die Höhe der kantonalen Beherbergungsabgabe nicht übersteigen (§§ 12 f. Tourismusgesetz).

Die *Kurtaxe* wird von den Gästen, beispielsweise Hotelgästen, aber auch Ferienhaus-eigentümern und deren Familienangehörigen erhoben. Der Ertrag ist, ungleich zur

Beherbergungsabgabe, für die Finanzierung touristischer Einrichtungen, Veranstaltungen und Dienstleistungen einzusetzen, die im überwiegenden Interesse der Gäste liegt (§§ 14 ff. Tourismusgesetz).

Des Weiteren können die Gemeinde eine *Tourismusabgabe* nach §§ 19 ff. Tourismusgesetz vorsehen. Abgabesubjekte sind die selbstständig erwerbenden natürlichen und juristischen Personen, deren Tätigkeit ganz oder teilweise auf die Befriedigung der Nachfrage nach touristischen Leistungen gerichtet ist. Die Höhe der Abgabe hat sich nach dem tourismusbedingten Umsatz zu richten und ist zweckgebunden für touristische Massnahmen zu verwenden, die im überwiegenden Interesse der Abgabepflichtigen liegen.

4 Schwerpunkte des Vernehmlassungsentwurfs

4.1 Umsetzung Tourismusleitbild

Wie in Kap. 2.1 erläutert, hat der Kanton Luzern ein neues kantonales Tourismusleitbild entworfen. Dessen Umsetzung bedingt eine Anpassung des Verwendungszwecks der kantonalen Beherbergungsabgabe sowie deren Erhöhung. Zudem soll die Rechtsgrundlage geschaffen werden, um ein digitales Gästemeldewesen zur Erhebung der Tourismusabgaben einzuführen. Im Folgenden wird im Einzelnen auf den Anpassungsbedarf aufgrund des Tourismusleitbilds eingegangen.

4.1.1 Verwendungszweck der kantonalen Beherbergungsabgabe

Stand heute ist die Beherbergungsabgabe für die Finanzierung des Tourismusmarketings vorgesehen. Im Entwicklungsprozess zum neuen Tourismusleitbild und den damit verbundenen Dialogen mit tourismusnahen und weiteren Akteuren zeigte sich das Bedürfnis, mit der kantonalen Beherbergungsabgabe auch Massnahmen finanzieren zu können, die nicht ausschliesslich dem klassischen Tourismusmarketing zuzuordnen sind, sondern vielmehr unter den erweiterten Begriff der Tourismusförderung fallen.

Die Leitplanken für diese Erweiterung des Verwendungszwecks der Beherbergungsabgabe – vom Marketing zur Förderung – gibt das neue Tourismusleitbild vor. Dieses dient der gezielten Setzung von strategischen Schwerpunkten, welche eine verantwortungsvolle und wettbewerbsfähige Tourismusentwicklung im Kanton Luzern anstreben. Die Herausforderung besteht darin, dass die Entwicklung einer Destination ein komplexes System mit zahlreichen Aufgaben und Akteuren ist. Die ökonomisch getriebenen Aktivitäten der Unternehmen führen zu einer dynamischen Entwicklung. In der Summe fehlt aber der Blick auf die gesamtheitliche Entwicklung. Diese Prämisse ist insofern bedeutend, als dass ein Gast eine Destination als Gesamtprodukt wahrnimmt. Dieser Komplexität geschuldet ist die Fehlannahme, wonach touristische Organisationen die Entwicklung einer Destination zentral steuern könnten. Dem ist aber nicht so. Vielmehr geht es darum, gezielt und gemeinsam Schwerpunkte zu setzen. Den touristischen Organisationen kommt damit verstärkt eine vermittelnde und koordinierende Rolle zu. Auf diesen Überlegungen aufbauend, definiert das Tourismusleitbild die strategischen Schwerpunkte und gibt damit den inhaltlichen Rahmen für die Tourismusförderung des Kantons Luzern sowie den Verwendungszweck der kantonalen Beherbergungsabgabe vor.

Das Tourismusleitbild anerkennt die unterschiedlichen Ausgangslagen und strategischen Ausrichtungen der Unternehmen sowie der Teilregionen. Gleichwohl identifiziert es Schwerpunkte, die alle Regionen gleichermaßen betreffen. Zusammengefasst finden sich diese insbesondere in den Bereichen digitale Transformation, Nachhaltigkeit und in der Vernetzung der Akteure. Neben dem Tourismusmarketing will die Tourismusförderung des Kantons künftig vor allem in diesen Bereichen Akzente setzen und regionsübergreifende Massnahmen unterstützen und fördern.

Vor allem die Digitalisierung ist eine ressourcenintensive Querschnittsaufgabe. Mit Blick auf das Gesamtsystem einer Destination ist es deshalb wichtig, dass nicht nur die grossen Unternehmen die Digitalisierung ihrer Aktivitäten und Prozesse vorantreiben, sondern sämtliche touristischen Leistungsträger und Tourismusorganisationen. Weil die Tourismusbranche kleinstrukturiert und fragmentiert ist, geschieht dies aufgrund von Finanzmittelrestriktionen nur in Ausnahmefällen flächendeckend auf Betriebsebene. Dieselbe Ausgangslage trifft auch auf das Thema Nachhaltigkeit zu. Das Tourismusleitbild strebt deshalb eine ganzheitlich nachhaltige touristische Entwicklung an, hin zu einem klimaverträglichen und klimaangepassten Tourismusangebot. Damit dies flächendeckend erreicht wird, braucht es eine kollektive Anstrengung, welche es aufeinander abzustimmen und zu «managen» gilt, um im Endeffekt aus Sicht der Gäste entsprechend wahrgenommen zu werden. Als Träger der Tourismusförderung (vgl. § 5 Tourismusgesetz) sind die touristischen Organisationen in der Verantwortung, die hierfür notwendigen Fachkompetenzen aufzubauen und die Unternehmen in ihrem Wirkungsbereich zu unterstützen.

Weil jedoch, wie bereits erläutert, der Wirkungskraft der touristischen Organisationen Grenzen gesetzt sind, ist künftig eine stärkere Abstimmung innerhalb und ausserhalb des Tourismus für den Erfolg der touristischen Entwicklung zentral. Beispielsweise sind künftig die Bedürfnisse der Bevölkerung stärker miteinzubeziehen, um negative Externalitäten zu vermeiden. Auch sind insbesondere im ländlichen Raum die Unternehmen bei der Entwicklung qualitativer Angebote zu unterstützen.

All diese Massnahmen unterscheiden sich insofern vom bisherigen Verständnis des Tourismusmarketings, als dass sie nicht primär der direkten Gästeansprache dienen. Vielmehr wird damit eine gesamtheitliche touristische Entwicklung angestrebt, von welcher alle Teilregionen und schlussendlich alle touristischen Akteure profitieren, damit der Kanton Luzern von seinen Gästen als qualitativ hochwertige Destination wahrgenommen wird. Aus den erläuterten Gründen ist eine Ausdehnung der über die kantonale Beherbergungsabgabe zu finanzierenden Massnahmen – weg vom klassischen Tourismusmarketing hin zu einer ganzheitlichen Förderung – sinnvoll und zweckmässig.

4.1.2 Erhöhung der kantonalen Beherbergungsabgabe

Heute beträgt die kantonale Beherbergungsabgabe 50 Rappen je Person und Logiernacht. Die Umsetzung des neuen Tourismusleitbilds bedingt zusätzliche finanzielle Ressourcen, welche über eine Erhöhung der kantonalen Beherbergungsabgabe generiert werden sollen. Im [Vernehmlassungsentwurf vom Mai 2023](#) wurde eine Erhöhung der kantonalen Beherbergungsabgabe von heute 50 auf neu 80 Rappen vorgeschlagen und mit höheren Aufwänden, vor allem im Bereich der Digitalisierung, begründet. Wie die Stellungnahmen zum Vernehmlassungsentwurf zeigen, wird diese Erhöhung durchgängig als vertretbar und sinnvoll erachtet. Die Mehrheit

der Stellungnehmenden, insbesondere die Tourismusnahen und damit auch die von der Abgabenerhöhung betroffenen Unternehmen, wünschen sich gar eine weitere Erhöhung auf bis zu 1,50 Franken, um die Umsetzung des Leitbilds wirkungsvoll anzugehen. Damit verbunden wird gefordert, dass die Mehrmittel auch für weitere Themen gemäss Leitbild, insbesondere für die Nachhaltigkeit und die touristische Mobilität vor Ort, zur Verfügung stehen sollen.

Ausgehend von diesen Vernehmlassungsergebnissen zum Tourismusleitbild und nach Anhörung verschiedener Akteursgruppen wird daher im vorliegenden Entwurf eine Erhöhung der kantonalen Beherbergungsabgabe auf insgesamt 1,10 Franken vorgeschlagen. Jährlich werden damit – zusätzlich zu den aktuellen Einnahmen von rund 1,2 Millionen Franken – Mehrmittel im Umfang von voraussichtlich rund 1,3 Millionen Franken³ generiert. Diese sollen vollumfänglich in die Umsetzung der neuen Themen und Aufgaben des Tourismusleitbilds fliessen. Die detaillierte Verwendung der Mehrmittel ist gemeinsam mit den Tourismusorganisationen im Rahmen der Ausgestaltung der neuen Leistungsvereinbarungen festzulegen.

Mit einer Erhöhung der Beherbergungsabgabe auf 1,10 Franken befindet sich die Summe aller Tourismusabgaben im Kanton Luzern vergleichsweise weiterhin im Mittelfeld (siehe Abbildung 2).

Gemeinde	Kanton	Abgaben (CHF)		
		Kantonal	Kommunal	Total
Saas Fee	VS		7.00	7.00
Montreux	VD		6.00	6.00
Davos	GR		5.90	5.90
Gstaad	BE	1.00	4.40	5.40
Neuenburg	NE	4.20		4.20
Zermatt	VS		4.00	4.00
Disentis	GR	-	4.00	4.00
St. Moritz	GR		3.93	3.93
Bad Ragaz	SG		3.90	3.90
Genf	GE	3.75		3.75
Stadt Luzern	LU	1.10	2.50	3.60
Interlaken	BE	1.00	2.50	3.50
Lugano	TI	3.40		3.40
Gruyères	FR	3.00		3.00
Bürgenstock	NW	-	3.00	3.00
Crans-Montana	VS		3.00	3.00
Einsiedeln	SZ		2.60	2.60
Stein am Rhein	SH	2.50	-	2.50
Zürich	ZH	-	2.50	2.50
Sursee	LU	1.10	1.30	2.40
Flums	SG	-	2.40	2.40
Entlebuch	LU	1.10	1.20	2.30
Arosa	GR		2.00	2.00
Gantrisch	BE	1.00	0.70	1.70

Abbildung 2: Vergleich von Tourismusabgaben (Auswahl)

4.1.3 Träger der Tourismusförderung

An der grundsätzlichen Zuständigkeit der touristischen Organisationen für die Umsetzung der Tourismusförderung wird festgehalten. Neu soll der Kanton aus den Einnahmen der Beherbergungsabgabe allerdings auch direkt Massnahmen zur Umset-

³ Annahme: 2,15 Millionen Logiernächte (Gleitender Mittelwert vor Corona, 2017–2019).

zung der Tourismusförderung finanzieren können, ohne hierfür eine Leistungsvereinbarung mit den touristischen Organisationen abzuschliessen (s. Erläuterungen zum neuen § 6a). Dies betrifft einerseits die Gewährung von Projektbeiträgen im Bereich Tourismusförderung im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP), was einer Präzisierung der heutigen Praxis entspricht. Andererseits sollen ausserhalb der NRP projektbezogene Beiträge gewährt werden können, um vorgelagerte bzw. übergeordnete Grundlagenarbeiten zur Verbesserung der Rahmenbedingungen im Sinne des Tourismusleitbilds zu finanzieren. Zu denken ist etwa an Projekte zur Einführung eines digitalen Meldewesens und einer digitalen Gästekarte sowie an Erhebungen und Auswertungen von tourismusrelevanten Daten (bspw. Wertschöpfungsstudien), die Förderung der touristischen Mobilität vor Ort, die Innovationsförderung sowie weitere Massnahmen mit Bezug zur touristischen Standortentwicklung (bspw. ein Konzept zur Förderung und Entwicklung der Hotelinfrastruktur) und Massnahmen im Bereich Fachkräftemangel und nachhaltiger Tourismus. Diese Massnahmen sind in enger Abstimmung mit den touristischen Organisationen und weiteren Akteuren zu vollziehen und teilweise gemischtwirtschaftlich zu finanzieren.

Die Begründung für die Ausklammerung gewisser Mittel aus dem Instrument der Leistungsvereinbarung ist, dass neben den Betriebsbeiträgen, die den unterstützten Organisationen Planungssicherheit gewähren, zusätzlich flexible Mittel für projektbezogenen Bedarf vorhanden sein sollen. Diese Mittel sind agil je nach aktuellem Handlungsbedarf einzusetzen.

Dieses Vorhaben wurde in ähnlicher Form bereits in Kap 5.2 des [Vernehmlassungsentwurfs](#) zum neuen Tourismusleitbild erläutert. Aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen wurde es insofern präzisiert, als dass vom Kanton nicht ein fixer Betrag aus den Einnahmen der Beherbergungsabgabe zurückbehalten wird. Stattdessen soll in Zusammenarbeit mit den touristischen Organisationen im Rahmen der Ausarbeitung der Leistungsvereinbarungen jeweils ein noch zu definierender Betrag festgelegt werden, der jährlich für die Gewährung von projektbezogenen Beiträgen zur Verfügung stehen soll. Der Betrag soll voraussichtlich jährlich rund 500'000 Franken betragen. Die Verwendung allfälliger Mittel, welche nach Ablauf der jeweils vierjährigen Periode nicht an Projekte zugesichert wurden, wird im Rahmen der Erneuerung der nachfolgenden vierjährigen Leistungsvereinbarung in Abstimmung mit den Tourismusorganisationen geregelt.

4.1.4 Einführung eines digitalen Gästemeldewesens

Bei gewerbsmässiger Beherbergung besteht die gesetzliche Pflicht, eine Gästekontrolle zu führen und diese Daten der Polizei zum Zweck der Identitätsfeststellung zur Verfügung zu stellen.⁴ Die rechtliche Grundlage für die Meldepflicht von ausländischen Gästen ist Artikel 16 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer über die Integration (AIG, SR [142.20](#)) i.V.m. Artikel 18 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR [142.201](#)), für inländische Gäste zusätzlich § 20 des kantonalen Gastgewerbesgesetzes.

Gemäss diesen Bestimmungen haben Betriebe, welche ausländische Personen gewerbsmässig beherbergen, durch diese einen Meldeschein gemäss den Angaben im

⁴ Siehe hier: <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/Wohnungsmarkt/buchungsplattformen/themen/meldepflichten.html>.

Ausweispapier ausfüllen und von der beherbergten Person unterschreiben zu lassen. Eine ähnliche Verpflichtung ergibt sich aus dem Schengener Durchführungsübereinkommen ([SDÜ](#)). Die Umsetzung dieser Meldepflicht richtet sich nach kantonalem Recht und fällt somit in die Zuständigkeit der Kantone. Im Kanton Luzern verlangt das kantonale Gastgewerbegesetz von bewilligungspflichtigen Beherbergungsbetrieben, dass sie eine wahrheitsgetreue Gästekontrolle führen (§ 20 Abs. 1 Gastgewerbegesetz). Die Verpflichtung, eine Gästekontrolle zu führen bezieht sich bei bewilligungspflichtigen Betrieben auf in- und ausländische Gäste.

Dieses Gästemeldewesen stellt zugleich die kaufmännische Grundlage für die Erhebung der Tourismusabgaben dar. Im Kanton Luzern werden die kantonalen und kommunalen Tourismusabgaben von den Gemeinden oder der von ihr beauftragten Stelle bezogen (§ 10 Tourismusgesetz). Der Prozess zur Erhebung der Tourismusabgaben ist historisch gewachsen und der Vollzug ineffizient. Die Erfassung der relevanten Daten erfolgt dezentral und teilweise noch in Papierform. Mit der Einführung eines digitalen Meldewesens ergibt sich potentiell folgender Mehrwert:

- administrative Entlastung der zuständigen Stellen (Gemeinden, Tourismusorganisationen, Beherbergungsbetriebe, Polizei),
- effiziente und lückenlose Abrechnung der Tourismusabgaben,
- besseres Gästeerlebnis.

Mit einem digitalen Meldewesen sollen zudem die Grundvoraussetzungen geschaffen werden, um unter Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen die Datenqualität im Tourismus zu erhöhen, gegebenenfalls auch mittels interkantonalem Datenaustausch. Da zum heutigen Zeitpunkt noch nicht verlässlich vorhergesagt werden kann, wie der digitale Prozess genau ablaufen wird, wird vorliegend erst eine generische Bestimmung (neuer § 21b) vorgeschlagen. Ähnliche Bestimmungen gibt es bereits heute in anderen Kantonen wie z.B. Basel-Stadt und Freiburg.

Im Rahmen einer Machbarkeitsstudie im Auftrag des Kantons wurden erste Abklärungen getroffen, ob und in welcher Form die Einführung eines digitalen Meldewesens von den betroffenen Akteuren als sinnvoll erachtet wird und welche ungefähren Investitions- und Betriebskosten zu erwarten sind. Die Erkenntnisse zeigen, dass die geplante Entwicklung und Einführung eines digitalen Systems auf breite Zustimmung bei den betroffenen Akteuren (Gemeinden, Tourismusorganisationen, Beherbergungsbetriebe) stösst. Dies deckt sich mit den Rückmeldungen aus der Vernehmlassung zum neuen Tourismusleitbild. Die Entwicklung des digitalen Systems soll extern beauftragt und von einer breiten Trägerschaft finanziert werden. Die Trägerschaft sowie Finanzierung für die Entwicklung und den Betrieb des digitalen Meldewesens sind über die Leistungsvereinbarungen mit den Tourismusorganisationen zu regeln; der Kanton beteiligt sich über die Tourismusfördermittel an der Finanzierung. Der Regierungsrat kann die Details in einer Verordnung regeln.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die [Motion 21.4426 Gmür-Schönenberger](#) hinzuweisen. Diese beauftragt den Bundesrat, die Meldepflicht bei gewerbsmässiger Beherbergung von Gästen über eine nationale digitale Lösung umzusetzen. Gleichzeitig sollen die Vollzugshoheit und die föderalen Kompetenzen gewahrt bleiben. Das Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), als eine für die Umsetzung der Motion

zuständige Stelle, empfiehlt den Kantonen daher, kantonale Lösungen voranzutreiben. Dies ist auch im Sinne der Tourismusstrategie des Bundes, die weiterhin einen Fokus auf die Digitalisierung legt. Der Kanton Luzern ist in der Begleitgruppe zur Umsetzung der Motion vertreten.

4.2 Beherbergungsabgabe: Anpassungen betreffend Abgabepflicht und Ausnahmen

4.2.1 Präzisierung Abgabepflicht

Eines der Hauptanliegen der beiden als Postulate erheblich erklärten Motionen ist die Gleichbehandlung der Hotellerie mit der Parahotellerie (vor allem Drittanbieter wie Airbnb und weitere Sharing-Plattformen), insbesondere hinsichtlich der Abgabepflicht.

Gemäss heute geltendem Gesetzeswortlaut greift die Abgabepflicht sowohl für die Beherbergungsabgabe als auch die Kurtaxe unabhängig von der Art der Vermittlung der Übernachtung. Sie trifft klarerweise die Beherbergenden (§ 7 Abs. 1) und die Gäste (§ 15), nicht aber die Vermittler/Dritte. Dieses System soll beibehalten werden. Denn das Problem bei Buchungen über Vermittlungsplattformen ist nicht die Abgabepflicht, sondern vielmehr der Vollzug: den zuständigen Behörden fehlen bei diesen Buchungsprozessen oftmals die notwendigen Informationen für die Abgabenerhebung bei den Pflichtigen. Problematisch ist dabei insbesondere der Datenfluss: die Drittanbieter leiten die Daten zu Gästen und Beherbergenden nicht an die für die Abgabenerhebung zuständigen Stellen weiter. In der Folge kann es dazu kommen, dass – mangels Kenntnis der Behörden von diesen Übernachtungen – keine Abgaben (Beherbergungsabgabe und Kurtaxe) erhoben werden. Zudem fehlen auf den Plattformen der Drittanbieter oftmals entsprechende Hinweise auf die Abgabepflicht. Mit Airbnb hat der Kanton Luzern eine vertragliche Vereinbarung abgeschlossen, wonach Airbnb die Abgaben bei der Buchung über die Plattform automatisch einzieht und an die Luzern Tourismus AG weiterleitet, welche wiederum die Beträge an die Gemeinden und den Kanton weitergibt. Die Vertragsverhandlungen waren ressourcenintensiv, weshalb Vereinbarungen mit weiteren Sharing-Plattformen kaum zweckmässig erscheinen. Hinzu kommt, dass im digitalen Zeitalter neue Anbieter kurzfristig auf dem Markt aktiv werden. Aufgrund dieser Ausgangslage haben die Gesetzgebungsarbeiten gezeigt, dass eine Abgabenerhebung direkt bei den Plattformen nicht zielgerichtet und vollzugstauglich ist. Die Abgabepflicht soll deshalb bei den Beherbergenden resp. den Gästen verbleiben. Allerdings soll dies im Gesetz präzisiert werden: die Abgabepflicht besteht unabhängig vom Zustandekommen des Beherbergungsvertrags, ob direkt oder über Drittanbieter (neuer Absatz in den §§ 7 und 15).

Den Vollzugsproblemen soll zudem mit dem neuen § 21a über die Auskunfts- und Mitwirkungspflicht von Drittanbietern Rechnung getragen werden (s. nachfolgende Erläuterungen zum § 21a). Die Modalitäten dieser Auskunfts- und Mitwirkungspflicht können vertraglich geregelt werden; somit wird zugleich auch eine gesetzliche Grundlage für Verträge zwischen Behörden und Vermittlern geschaffen.

4.2.2 Ausnahmen von der Abgabepflicht

Die als Postulat erheblich erklärte Motion Marti verlangt eine Überprüfung der Abgabepflicht und insbesondere auch der Ausnahmetatbestände in § 8 des Gesetzes.

Es gebe in der Gesetzgebung diverse Mängel und Unklarheiten; so würden zum Beispiel gemeindeeigene Unterkünfte (Zivilschutzanlagen, Lagerhäuser und dgl.) im Sinne einer Kostenoptimierung immer stärker touristisch genutzt, wobei die Abgabepflicht aber nicht eindeutig sei. Bei welchen Übernachtungen sich die Gemeinden auf die Abgabebefreiung im Sinne von § 8 Absatz 1a berufen können sei unklar und werde unterschiedlich interpretiert. Insbesondere gäbe es auch innerhalb der kantonalen Verwaltung Differenzen, wie dieser Punkt zu interpretieren sei. Des Weiteren seien diverse Beherbergungsformen, wie bspw. Zeltlager oder die Übernachtung von Fahrenden gesetzlich nicht geregelt.

Mit dieser Vorlage werden im Sinne dieser Vorstösse diverse Präzisierungen der Abgabepflicht bzw. der Ausnahmen davon vorgeschlagen (s. Erläuterungen zu § 8 in Kap. 6).

4.3 Kurtaxe: Anpassungen betreffend Pauschalkurtaxe

4.3.1 Ausgangslage

Die Kurtaxe dient der Finanzierung touristischer Einrichtungen, Veranstaltungen und Dienstleistungen, die überwiegend im Interesse der Gäste liegen (§ 14 Absatz 2). Die Erhebung von Kurtaxen in Kur-, Sport-, Ferien- und Fremdenverkehrsgebieten durch die Gemeinden ist freiwillig. Die als Postulat erheblich erklärte Motion Lipp fordert zur Hauptsache eine Anpassung des heutigen Kurtaxensystems und die Prüfung der Einführung einer Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen. Die Abgaben von Zweitwohnungsbesitzerinnen und -besitzern seien dahingehend zu optimieren, dass mehr Mittel für touristische Infrastrukturen generiert (fiskalisches Interesse) und eine höhere Auslastung von Zweitwohnungen erreicht werden können (Verhaltenslenkung). Basierend auf diesen Forderungen wurde im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten einerseits geprüft, ob im Bereich der Kurtaxe, insbesondere bei der Erhebung von Pauschalkurtaxen, Anpassungen nötig sind (nachfolgende Ausführungen) und andererseits, ob eine kantonale Rechtsgrundlage für die Erhebung einer Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen eingeführt werden soll (siehe dazu Kap. 5.1).

4.3.2 Heutiges Recht

Die Erhebung einer Kurtaxe ist Gemeindesache. Gemäss geltendem Recht ist die Kurtaxe grundsätzlich pro Logiernacht von den Gästen zu erheben. § 15 Absatz 3 zählt explizit auch Grundeigentümerinnen und -eigentümer, die den gesetzlichen Wohnsitz nicht in der Gemeinde haben, zu den taxpflichtigen Gästen. Die Gemeinden können aber nach § 17 Absatz 3 vorsehen, dass Eigentümerinnen und Eigentümer von Ferienhäusern, Ferienwohnungen, Zelten und Wohnwagen ihre Taxen in Form einer Jahrespauschale entrichten können. Dies gilt auch für Dauermieterinnen und -mieter, die solche Wohnungen für mindestens drei Monate im Kalenderjahr mieten. Hingegen nicht pauschal abgerechnet werden dürfen Gäste in Hotels, Motels, Gasthäusern, Fremdenpensionen, Jugendherbergen und anderen Beherbergungsbetrieben, diese haben ihre Kurtaxen auch bei Daueraufenthalt pro Logiernacht zu bezahlen. Als Bemessungsgrundlage für die Jahrespauschale dienen insbesondere die am Ort angebotenen Einrichtungen, Veranstaltungen und Dienstleistungen für die Gäste und die Anzahl Betten im bewohnten Raum (§ 17 Abs. 4).

Aktuell erheben rund 50 Gemeinden Kurtaxen, wobei deren Höhe von 50 Rappen bis 3 Franken pro Logiernacht reicht. 42 Gemeinden sehen im Sinne von § 17 Absatz 3 eine pauschale Erhebung der Kurtaxe von gewissen Gästekategorien vor.

4.3.3 Rechtsprechung und externes Gutachten

Zur den Kurtaxen, insbesondere zur Zulässigkeit von Pauschalkurtaxen, gibt es eine langjährige Bundesgerichtspraxis, zuletzt im Fall Fiesch/Aletsch Arena (BGer [9C 76/2023](#) vom 5. September 2023). Strittig sind regelmässig die Grundlagen für die Berechnung der durchschnittlichen Auslastung bzw. die Belegungsquoten und die Zulässigkeit von Pauschaltaxen bei gewerblicher Vermietung oder bei Gästen in Hotelbetrieben und dergleichen. Aufgrund dieser komplexen Ausgangslage hat die Gemeinde Flühli zum Thema Pauschalkurtaxen ein juristisches Gutachten erstellen lassen (nicht publiziertes Kurzgutachten zur Kurtaxenpauschale Flühli Sörenberg vom 2. Dezember 2021, Prof. Dr. Toni Amonn). Die nachfolgenden Überlegungen zum Revisionsbedarf betreffend Kurtaxe stützen sich auf die Ausführungen und Vorschläge in diesem Gutachten.

Gemäss Gutachten Amonn ist die pauschale Erhebung von Kurtaxen mit Blick auf abgaberechtliche Grundprinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) nicht unproblematisch. Die Pauschale muss einen nachvollziehbaren Zusammenhang zur Auslastung, Anzahl Betten/Zimmer oder Grösse der Wohnfläche haben. Die Kurtaxenpauschale deckt häufig, wie bspw. auch in der Gemeinde Flühli, nur die Belegung durch den Eigentümer (bzw. Dauermieter) und dessen Familie ab, nicht aber die Vermietungen (diese müssen zusätzlich einzeln abgerechnet werden). Bei einer sogenannten Gesamtbelegungspauschale werden hingegen auch die Vermietungen in die Jahrespauschale mit einbezogen. Ob eine solche Gesamtbelegungspauschale gegen das Rechtsgleichheitsgebot verstösst, ist bis heute nicht restlos geklärt, wird vom Gutachter aber verneint, sofern die Selbstnutzung durch die Eigentümer im Vordergrund steht. Wer Ferienwohnungen allerdings gewerbsmässig vermietet, muss die Kurtaxe pro Übernachtung abrechnen. Bei gewerbsmässiger Beherbergung von Ausländerinnen und Ausländern gilt zudem, wie bereits ausgeführt, auch die ausländerrechtliche Meldepflicht (s.o. Kap. 4.1.4). Aufgrund dieser restriktiven Vorgaben ist der Gutachter der Ansicht, dass der Anwendungsbereich der Pauschalkurtaxe in der kantonalen Gesetzgebung nicht weiter ausgedehnt, sondern lediglich präzisiert werden könne.

4.3.4 Revisionsvorschlag

Es wird daher vorgeschlagen, die bestehende gesetzliche Regelung in § 17 Absatz 3 betreffend Zweitwohnungseigentümerinnen und -eigentümern – entsprechend den Vorschlägen im Gutachten und unter Berücksichtigung der jüngsten bundesgerichtlichen Rechtsprechung – zu präzisieren. Mit diesen Präzisierungen gewinnen Gemeinden, die eine Pauschalkurtaxe vorsehen, mehr Flexibilität in der Ausgestaltung ihrer kommunalen Kurtaxenreglemente. Darüber hinaus steht es denjenigen Gemeinden, die höhere Einnahmen zur Deckung von gestiegenen touristischen Infrastrukturkosten generieren wollen, im Rahmen der abgaberechtlichen Grundsätze frei, eine Erhöhung ihrer kommunalen Kurtaxensätze zu prüfen.

Zudem wird in Absatz 4 die Berechnungsgrundlage der Jahrespauschale flexibilisiert: nebst der Anzahl Betten können auch die Anzahl Zimmer oder die Wohnfläche des bewohnten Raums als Grundlage herangezogen werden. Dies bedingt aber auch,

dass in den Kurtaxenreglementen eine effektive Unterscheidung gemacht und nicht alle Zweitwohnungen gleich hoch besteuert werden (dies widerspricht gemäss Gutachter dem Rechtsgleichheitsgebot).

4.3.5 Bemerkungen zum Vollzug

Zu beachten ist, dass für die kantonale Beherbergungsabgabe keine pauschale Abgabenerhebung vorgesehen ist. Vermietet ein Zweitwohnungsinhaber also seine Wohnung gelegentlich an Dritte, so muss er – als Beherbergender – nach § 7 Absatz 1b i.V.m. § 9 Absatz 1 nach wie vor eine kantonale Beherbergungsabgabe pro Gast und Logiernacht entrichten. Dies selbst dann, wenn die Gemeinde, in welcher die Ferienwohnung liegt, die Kurtaxe mittels einer Pauschale verrechnet, die auch die gelegentliche Vermietung an ebensolche Dritte mitumfasst.

Diese unterschiedlichen Abgabensysteme von Kurtaxe und kantonaler Beherbergungsabgabe (pauschale Abrechnung vs. Abrechnung pro Nacht und Gast) können zu Vollzugsproblemen führen. Im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten wurde daher auch die Frage aufgeworfen, ob – analog zur Pauschalkurtaxe – eine pauschale Beherbergungsabgabe für Zweitwohnungsbesitzer eingeführt werden soll, um den administrativen Aufwand zu vereinfachen. Dies ist aufgrund der Meldepflichten für ausländische Gäste (s. Kap. 4.1.4) sowie der fehlenden Datengrundlage allerdings nicht zweckmässig. Die Erhebung von Pauschalkurtaxen mindert somit den administrativen Aufwand für Abgabepflichtige und Behörden nicht wirklich.

Aus all diesen Gründen ist ein weiterer Ausbau der pauschalen Kurtaxenerhebung (über die vorgeschlagenen Präzisierungen hinaus) nicht zielführend, zumal auch der rechtliche Spielraum gering ist. Sofern es den Gemeinden primär um die administrative Entlastung von Abgabepflichtigen und Behörden geht, so wird diese hauptsächlich mit der angestrebten Einführung eines digitalen Meldewesens herbeigeführt werden können, und nicht über den Ausbau der pauschalen Abgabenerhebung. Mit dem digitalen Meldewesen wird zugleich die Datengrundlage im Tourismus verbessert werden können, was sich wiederum positiv auf den Vollzug auswirken dürfte.

4.4 Auskunfts- und Mitwirkungspflichten sowie Datenerhebung

Wie bereits ausgeführt, stellt im Vollzug der Abgabenerhebung oftmals der mangelhafte Datenfluss eine Herausforderung dar. Dies insbesondere in Situationen, in denen die Übernachtungsangebote über Dritte (insb. Vermittlungsplattformen wie bspw. Airbnb) publiziert, vermarktet oder vermittelt werden, oder wenn der Beherbergungsvertrag über Dritte oder auf anderem Wege zustande kommt (vgl. neue Formulierung in § 7 Abs. 2 und § 15 Abs. 5).

Mittels einer neuen Bestimmung zur Auskunfts- und Mitwirkungspflicht (§ 21a) soll daher präzisiert werden, dass alle Abgabepflichtigen sowie Drittanbieter (wie bspw. Airbnb) – auf Antrag der zuständigen Stellen – die für den Vollzug der Abgabenerhebung notwendigen Daten den Behörden grundsätzlich zur Verfügung stellen müssen. Entsprechende Verträge insbesondere mit Drittanbietern finden neu eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage in Absatz 2 (Kann-Bestimmung). Die Abgabepflicht bleibt aber weiterhin bei den Beherbergenden resp. Gästen. Die Auskunftspflicht gilt gegenüber allen kantonalen und kommunalen Behörden sowie den von diesen beauftragten Stellen (s. § 10 Abs. 1, § 15 Abs. 4).

Die für den Vollzug der Abgabenerhebung notwendigen Daten umfassen beispielsweise Anzahl Gäste, Anzahl Übernachtungen, Angaben für die Erhebung von Pauschalkurtaxen nach § 17 wie Wohnungsgrösse und Wohnfläche, Anzahl Zimmer und dergleichen.

Mit der geplanten Digitalisierung des Gästemeldewesens sollte es für alle Auskunftspflichtigen in Zukunft einfacher werden, den Behörden die notwendigen Daten zu liefern.

5 Geprüfte und verworfene Regelungsinhalte

5.1 Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen

Wie in den Ausführungen betreffend Pauschalkurtaxe (Kap. 4.3) erwähnt, verlangt die als Postulat erheblich erklärte Motion Lipp auch die Prüfung der Einführung einer Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen, um eine höhere Auslastung der bestehenden Wohnbauten zu erreichen und im Gegenzug attraktive Gästeangebote finanzieren zu können.

5.1.1 Zweitwohnungen im Kanton Luzern

Die Anzahl der Gemeinden mit einem hohen Zweitwohnungsanteil ist im Kanton Luzern vergleichsweise tief (siehe Abbildung). Die Gemeinden mit dem höchsten Anteil sind Flühli mit rund 60 Prozent, Vitznau mit 31 Prozent sowie Weggis mit 25 Prozent; nur diese drei Gemeinden fallen in den Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz [ZWG], SR [702](#)).⁵

Kanton	Anteil		Kanton	Anteil	
	relativ (%)	absolut		relativ (%)	absolut
GR	75	76	LU	4	3
VS	70	86	BL	1	1
TI	59	63	SO	1	1
UR	47	9	TG	1	1
GL	33	1	NW	0	0
SZ	20	6	AG	0	0
JU	16	8	AI	0	0
OW	14	1	AR	0	0
BE	12	42	BS	0	0
NE	11	3	GE	0	0
SG	8	6	SH	0	0
VD	7	20	ZG	0	0
FR	6	8	ZH	0	0

Abbildung 3: Anzahl Gemeinden je Kanton mit > 20% Zweitwohnungsanteil (Quelle: ARE)

5.1.2 Bundesrechtliche Vorgaben

Das Bundesrecht lässt den Kantonen einen gewissen Regelungsspielraum betreffend Zweitwohnungen. Konkret hält das [ZWG](#) in Artikel 3 fest, dass (1) die Kantone Massnahmen zur Förderung einer besseren Auslastung festlegen können, die (2) die Nut-

⁵ <https://www.aren.admin.ch/zweitwohnungen>.

zung stärker einschränken als das ZWG. Artikel 12 besagt zudem, dass Kantone befugt sind, Massnahmen zur Verhinderung von Missbräuchen und unerwünschten Entwicklungen zu ergreifen, die sich aufgrund einer unbeschränkten Nutzung altrechtlicher Wohnungen zu Zweitwohnzwecken ergeben können. Dazu gehören auch Beschränkungen der in Artikel 11 Absatz 2 ZWG vorgesehenen Möglichkeit zur freien Nutzung altrechtlicher Wohnbauten durch Belastung von Umnutzungen mit Lenkungs-, Ersatz- oder Mehrwertabgaben.

5.1.3 Kantonale Vorgaben

Das Planungs- und Baugesetz (PBG; SRL Nr. [735](#)) verleiht den Gemeinden in § 36 Absatz 2 Ziffer 18 die Kompetenz, die *Erstellung von Zweitwohnungen* via ihre Bau- und Zonenordnungen planerisch zu beschränken. Zudem bietet das Tourismusgesetz den Gemeinden mit der Möglichkeit der Jahrespauschale bei der *Erhebung der Kurtaxe von Eigentümerinnen und Eigentümern sowie Dauermieterinnen und -mietern von Ferienhäusern und Ferienwohnungen* ebenfalls eine gewisse Flexibilität in der Abgabenerhebung (§ 15 Abs. 3 i.V.m. § 17 Abs. 3 und 4; s.o.).

Für die Erhebung einer über die Kurtaxe hinausgehenden kommunalen Zweitwohnungssteuer (Objektsteuer) mit Lenkungswirkung, wie von den Motionären gewünscht, besteht aktuell keine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht, insbesondere nicht im Steuerrecht. Dies im Gegensatz beispielsweise zum Kanton Graubünden, der den Gemeinden weitergehende Steuerkompetenzen einräumt (vgl. BGE 140 I 176 Silvaplanina, E. 7.3).

5.1.4 Beurteilung

Die Problematik der «kalten Betten» ist – wie oben dargelegt – keine kantonsweite Herausforderung, sondern betrifft hauptsächlich die Gemeinde Flühli mit seinem hohen Zweitwohnungsanteil. Selbst der Kanton Graubünden mit seinem sehr hohen Anteil an Zweitwohnungsgemeinden verzichtet auf eine kantonsweite Regelung und delegiert die Kompetenz zum Erlass von entsprechenden Vorschriften an die Gemeinden (Art. 22a [des kantonalen Raumplanungsgesetzes](#); KRG). Allerdings hat bisher noch keine Bündner Gemeinde erfolgreich eine solche Zweitwohnungssteuer mit Lenkungswirkung eingeführt (siehe aktuelle Bestrebungen in der Gemeinde [Pontresina](#)).

Mit der vorgeschlagenen Flexibilisierung bei der pauschalen Erhebung der Kurtaxen von Zweitwohnungsinhaberinnen und -inhabern kann den Anliegen der Motion Lipp betreffend Zweitwohnungen wohl zumindest teilweise entsprochen werden. Darüber hinausgehende Regelungen betreffend Zweitwohnungen im Sinne einer Objektsteuer mit Lenkungsabsichten sind im Tourismusgesetz als klassisches Abgabengesetz wohl am falschen Ort und eher im Steuerrecht anzusiedeln. Allerdings wäre eine Diskussion um die Einführung einer Zweitwohnungssteuer zum heutigen Zeitpunkt verfrüht. Denn aktuell sind auf Bundesebene – im Zusammenhang mit der Diskussion um die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung – Abklärungen im Gange betreffend einer verfassungsrechtlichen Grundlage, damit Kantone und Gemeinden auf selbstgenutzte Zweitliegenschaften eine besondere Liegenschaftssteuer erheben

können.⁶ Dies, um in Berg- und Tourismuskantonen durch den Wegfall der Eigenmietwertbesteuerung bedingte Einnahmehausfälle kompensieren zu können. Sofern dieser Vorschlag auf Bundesebene umgesetzt würde, wären auf Stufe Kanton gesetzgeberische Anpassungen notwendig. Dies wäre der richtige Zeitpunkt und Ort, um die konkrete Ausgestaltung einer kantonalen Zweitwohnungssteuer, gegebenenfalls inklusive Lenkungs Komponente, zu diskutieren. Stand heute besteht auf kantonaler Ebene allerdings – im Vergleich zu anderen Kantonen mit hohem Zweitwohnungsanteil – kein Handlungsbedarf für die Regulierung von Zweitwohnungen.

5.2 Einführung einer Abgabe für Tagesgäste

Die Einführung einer Abgabe auf Tagesgäste war ein weiteres Anliegen, das im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten diskutiert wurde. Der Tagestourismus hat für den gesamten Kanton und insbesondere den ländlichen Raum eine hohe wirtschaftliche Bedeutung. Entsprechend naheliegend ist es, auch von den Tagesgästen Tourismusabgaben zu erheben. Beispielsweise plant die Stadt Venedig künftig einen Eintrittspreis von fünf Euro zu verlangen. Im Kanton Luzern ist der Tagestourismus für den Vollzug nicht oder nur mit unverhältnismässig hohem Aufwand flächendeckend greifbar, weshalb eine solche Abgabe nicht praktikabel ist.

Zudem besteht nach geltender Gesetzgebung die Möglichkeit, auf kommunaler Ebene eine Tourismusabgabe einzuführen (§ 19). Mit einer solchen Abgaben können beispielsweise von Museen oder Transportunternehmen umsatzabhängige Abgaben erhoben werden, die sich auch aus der Wertschöpfung des Tagestourismus ergeben.

5.3 Altersgrenze für Abgabebefreiung (Beherbergungsabgabe)

Im Rahmen der Evaluation des bestehenden Abgabensystems wurde im Ausschuss auch geprüft, ob die Altersgrenze von Kindern und Jugendlichen für die Befreiung von der Beherbergungsabgabe (§ 8 Abs. 2a/b) angepasst werden soll. Diskutiert wurden die folgenden Varianten:

- Festhalten an bisheriger Regelung (generelle Abgabebefreiung unter 12 Jahren und unter 16 Jahren, sofern Übernachtung in Jugendherbergen);
- Befreiung von der Abgabepflicht für Kinder und Jugendliche neu pauschal für alle unter 16 Jahren (Anpassung Abs. 2a, Streichung Abs. 2b). Die finanziellen Auswirkungen (Mindereinnahmen) sind schwierig abzuschätzen, wohl aber eher gering;
- Befreiung von der Abgabepflicht nur bis 12 Jahre, Streichung der Privilegierung von Übernachtungen in Jugendherbergen (Streichung Abs. 2b). Die finanziellen Auswirkungen (Mehreinnahmen) sind schwierig abzuschätzen, wohl aber eher gering.

Der Anteil Übernachtungen von Kindern und Jugendlichen betreffend Beherbergungsabgabe kann nicht ausgewiesen werden. Als Vergleich können Zahlen der Stadt Luzern herangezogen, die in ihrem Kurtaxenreglement eine zu § 8 des Tourismusgesetzes identische Regelung führt. So wurden – auf der Basis dieser Bestimmung – in der Stadt im Jahr 2022 bei 16,2 Prozent aller Übernachtungen in der Jugendherberge Luzern keine Kurtaxen erhoben. Wie viele Übernachtungen konkret

⁶ S. [Medienmitteilung der WAK-N vom 17. November 2023](#); die Vernehmlassung zur neuen Verfassungsbestimmung dauerte bis zum 4. März 2024 sowie [Vernehmlassungsantwort des Finanzdepartements vom 12. März 2024](#)

auf Kinder unter 12 und Jugendliche unter 16 Jahren fallen wird jedoch nicht separat erfasst (Auskunft von Schweizer Jugendherbergen).

Die Abgabenbefreiung von Kindern und Jugendlichen bei den kommunalen Abgaben ist schweizweit ziemlich heterogen geregelt. Generell aber geniessen Jugendherbergen vielerorts eine bevorzugte Behandlung. Nachfolgend einige Beispiele:

- St. Moritz: reduzierte Kurtaxe für Gäste der Jugendherberge und nochmals reduziert für Jugendliche in Jugendlagern (Klassenlager oder Sportlager);
- Zermatt: Kinder unter 9 Jahren sind abgabebefreit. Von 9-16 Jahren kommen 50 Prozent des Tarifs zur Anwendung;
- Crans-Montana: Kinder unter 6 Jahren sind abgabebefreit. Von 6-16 Jahren kommen 50 Prozent des Tarifs zur Anwendung;
- Schaffhausen: Von der Kurtaxe ausgenommen sind Jugendorganisationen, Behindertenorganisationen, Schulklassen und Kinder unter 12 Jahren.

Im Rahmen der Beratung im Ausschuss konnten keine Alternativen gegenüber der heutigen Bestimmung ausgemacht werden, die eine Verbesserung im Sinne der Umsetzungspraxis und Vereinheitlichung gebracht hätten. Es wird daher an der bestehenden Privilegierung von Übernachtungen in Jugendherbergen festgehalten und keine Anpassungen der Altersgrenzen vorgenommen. Eine Anpassung im Gesetz würde bedingen, dass betroffene Gemeinden gegebenenfalls ihre Kurtaxenreglemente entsprechend angleichen müssten, damit keine Diskrepanzen entstehen.

6 Die Gesetzesbestimmungen im Einzelnen

§ 4 Absatz 1

Die kantonale Beherbergungsabgabe wird von den Beherbergenden, also beispielsweise einem Hotelbetrieb, erhoben und ist zweckgebunden im Interesse der Abgabepflichtigen zu verwenden. Gemäss dem heute geltenden § 4 Absatz 1 dient die kantonale Beherbergungsabgabe der Finanzierung des Tourismusmarketings. Per Definition umfasst das Marketing Massnahmen zur Förderung des Absatzes durch Betreuung der Kunden, Werbung, Beobachtung und Lenkung des Marktes. In Bezug auf den Tourismus fallen neben der direkten Gästeansprache über Werbung auch die Produktentwicklung und der Verkauf touristischer Angebote unter diesen Begriff. Derartige Massnahmen liegen unbestrittenermassen im Interesse der Abgabepflichtigen.

Wie in Kap 4.1 bereits dargelegt, soll der Verwendungszweck der kantonalen Beherbergungsabgabe erweitert werden. Die Abgabe soll – mit Blick auf die Formulierung in § 1 Absatz 1 des Gesetzes – nicht mehr ausschliesslich nur der Finanzierung des Tourismusmarketings dienen, sondern generell der Tourismusförderung. Entsprechend ist in Absatz 1 der Begriff anzupassen.

Absatz 2 (neu)

Der Begriff der Tourismusförderung wird im neuen Absatz 2 näher umschrieben. Die Tourismusförderung hat – wie schon bisher das Marketing – stets eine volkswirtschaftlich positive Wirkung zu verfolgen. Dabei gibt das neue kantonale Tourismus-

leitbild den strategischen Rahmen und die Umsetzungsschwerpunkte vor. Selbstverständlich müssen weiterhin alle finanzierten Massnahmen dem Interesse der Abgabepflichtigen, also der Beherbergenden, dienen.

§ 5 Träger der Tourismusförderung (Überschrift geändert)

Absatz 1

An der grundsätzlichen Zuständigkeit der touristischen Organisationen im Bereich Tourismus wird festgehalten. Neu umfasst die Zuständigkeit der touristischen Organisationen nicht mehr ausschliesslich das Tourismusmarketing, sondern die Tourismusförderung im Sinne von § 4.

§ 6

Infolge der Anpassung von § 4 wird der Begriff «Tourismusmarketing» durch «Tourismusförderung» ersetzt.

§ 6a (neu) Projektbezogene Beiträge

Neu soll der Kanton aus den Einnahmen der kantonalen Beherbergungsabgabe direkt projektbezogene Beiträge an Massnahmen zur Umsetzung der Tourismusförderung gewähren können. Für deren Finanzierung ist keine Leistungsvereinbarung nach § 6 notwendig. Für die Gewährung von Beiträgen gelten die allgemeinen Voraussetzungen für Ausgabenbewilligungen nach dem Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG; SRL Nr. [600](#)).

§ 7 Absatz 1b

Nach geltendem § 7 abgabepflichtig ist der Beherbergende, wobei die Bestimmung zwischen verschiedenen Arten von Beherbergenden unterscheidet: eine Abgabe zu entrichten hat einerseits, wer gegen Entgelt Gäste aufnimmt in Hotels, Motels, Gästehäusern, Fremdenpensionen, Jugendherbergen und anderen Beherbergungsbetrieben (Abs. 1a). Ebenfalls abgabepflichtig ist, wer Fremdenzimmer, Ferienwohnungen, Ferienhäuser, Camping- oder Caravaningplätze vermietet (Abs. 1b) oder gewinnorientierte Schulen auf Internatsbasis betreibt (Abs. 1c).

Abgabepflichtig ist also primär, wer gegen Geld oder andere geldwerte Gegenleistungen Gäste aufnimmt oder wer Räumlichkeiten oder Boden zu touristischen Zwecken anbietet. Abgabepflichtig ist also nicht nur, wer Gäste in professionellen Beherbergungsbetrieben aufnimmt (Abs. 1a), sondern beispielsweise auch, wer private Räumlichkeiten gegen Bezahlung zu touristischen Zwecken anbietet. Nicht in den Kreis der Abgabepflichtigen fallen Dritte, die Übernachtungsangebote publizieren, vermarkten oder vermitteln (bspw. Buchungsplattformen wie Airbnb); auch dann nicht, wenn der Beherbergungsvertrag über diese zustande kommt.

Um die Abgabepflicht der verschiedenen Beherbergerkategorien (insb. der Parahotellerie) im Sinne der Motionen Lipp und Marti zu präzisieren, wird Absatz 1b folgendermassen geändert:

- Der veraltete Begriff «Fremdenzimmer» wird durch «Zimmer» ersetzt. Jegliche Vermietung von Zimmern zu touristischen Zwecken löst eine Abgabepflicht aus – unabhängig davon, ob es sich um private Räumlichkeiten oder Zimmer in Pensionen und dergleichen handelt.

- Ergänzung Aufzählung mit «insbesondere». Damit wird klargestellt, dass die Aufzählung der möglichen Beherbergungsformen in Absatz 1b nicht abschliessend ist. Auch das Anbieten von anderen Übernachtungsformen als nur den explizit aufgelisteten löst eine Abgabepflicht aus. Wer also beispielsweise über Airbnb sein Sofa im Wohnzimmer (Couchsurfing) oder ein Gästezimmer gegen Entgelt anbietet, selbst wenn nur für eine Nacht, ist nach Absatz 1b abgabepflichtig; ebenso, wenn jemand seine ganze Wohnung bei Abwesenheit kurzzeitig zu Ferienzwecken an Touristen vermietet. Die reguläre Vermietung/Untervermietung löst hingegen keine Abgabepflicht aus, da gewöhnliche Mieter und Mieterinnen nicht als Gäste im Sinne des Tourismusgesetzes gelten.
- Ersatz des Begriffs «vermieten» durch die Formulierung «gegen Entgelt oder andere geldwerte Gegenleistungen zur Verfügung stellen». Diese Formulierung ist breiter gefasst und umfasst beispielsweise auch den Wohnungstausch. Nicht entgeltliche Übernachtungen lösen – im Gegensatz zur Kurtaxe – keine Abgabepflicht aus.

Die Absätze 1a (Abgabepflicht von Beherbergungsbetrieben) und 1c (Abgabepflicht von gewinnorientierten Schulen auf Internatsbasis) bleiben unverändert.

Absatz 2 (neu)

Die Bestimmung zur Abgabepflicht betreffend Beherbergungsabgabe (sowie Kurtaxe, s. neuer Absatz 4 zu § 15) wird im Sinne einer Präzisierung des bereits geltenden Rechts mit einem Zusatz versehen, wonach die Abgabepflicht die Beherbergenden (bzw. Gäste bei der Kurtaxe) auch dann trifft, wenn die Angebote über Dritte publiziert, vermarktet oder vermittelt werden oder wenn der Vertrag über die Übernachtung via Drittanbieter (wie bspw. Airbnb) zustande kommt.

Zur Absicherung dieser Pflicht und zur Stärkung des Vollzugs werden die Bestimmungen zu Auskunfts- und Mitwirkungspflicht sowie zu Widerhandlungen ausgeweitet (s. Ausführungen zu §§ 21a und 22).

§ 8 Absatz 1

Absatz 1 regelt die Ausnahmen von der Abgabepflicht für gewisse Gruppen von Beherbergenden. Er soll folgendermassen angepasst werden:

Absatz 1a (Streichung)

Die generelle Abgabebefreiung für Anstalten des Bundes, des Kantons und der Gemeinden in Absatz 1a soll gestrichen werden. Damit ist für die Beherbergung von Gästen gegen Entgelt in diesen Anstalten ebenfalls eine Beherbergungsabgabe geschuldet, ausser es kommt ein Ausnahmetatbestand nach Absatz 2 zur Anwendung (z.B. bei dienstbedingten Übernachtungen nach Abs. 2c). Die weiteren Ausnahmetatbestände nach Absatz 1 bleiben unverändert.

Absatz 1b

Absatz 1b klammert gewisse nach § 70 des Steuergesetzes (SRL Nr. [620](#)) steuerbefreite Institutionen (wie bspw. Spitäler) von der Abgabepflicht aus. Die Aufzählung wird mit dem Zusatz «insbesondere» ergänzt um klarzustellen, dass es sich nicht um eine abschliessende Aufzählung handelt.

Absatz 1e (neu)

Für Zeltlager soll eine neue Ausnahme von der Abgabepflicht festgelegt werden: Beherbergende, die Land (inkl. Camping- oder Caravaningplätze) für solche Lager zur Verfügung stellen, haben keine Abgabe zu entrichten, soweit es sich um Zeltlager für überwiegend Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren handelt (z. B. Pfadi-Lager). Die Ausnahme gilt auch für Übernachtungen von Betreuungspersonen über 16 Jahren in solchen Lagern.

Absatz 2

Absatz 2 regelt die Ausnahmen von der Abgabepflicht nach gewissen Gästegruppen. Auch hier sollen gewisse Präzisierungen vorgenommen werden:

Absatz 2c

Neu sind alle Personen, die sich aus dienstlichen Gründen am Abgabeort aufhalten, von der Abgabepflicht ausgenommen. Die Aufzählung in der Klammer ist nicht abschliessend (Ergänzung mit «insbesondere»). Damit sollen alle Übernachtungen im Rahmen von öffentlichen Tätigkeiten oder Aufträgen, die behördlich angeordnet sind oder angeboten werden müssen (z.B. Feuerwehr), von der Abgabepflicht befreit werden.

Absätze 2e und f (neu)

Es soll ergänzt werden, dass die Beherbergung von Fahrenden, Flüchtlingen sowie Asylsuchenden, unabhängig von der Art der Unterkunft, keine Abgabepflicht auslösen. Darunter fallen auch Schutzbedürftige mit Schutzstatus S.

§ 9 Absatz 1

Zur Finanzierung der Umsetzung des neuen kantonalen Tourismusleitbilds ist eine Erhöhung der kantonalen Beherbergungsabgabe auf 1,10 Franken vorgesehen.

Absatz 2

Der Regierungsrat soll weiterhin die Möglichkeit haben, die kantonale Beherbergungsabgabe in Abstimmung mit den touristischen Organisationen zu erhöhen, ohne den Weg über den Gesetzgeber nehmen zu müssen, beispielsweise um die Teuerung abzufedern. Im Zuge der Erhöhung um 60 Rappen nach Absatz 1 soll der maximale Rahmen entsprechend auf 1,50 Franken erhöht werden.

Nach geltendem Recht ist eine Erhöhung mindestens zwei Jahre vorher festzulegen. Neu soll diese Frist auf ein Jahr verkürzt werden. Um die Verfügbarkeit der Mittel zu gewährleisten, soll die Erhöhung jeweils auf Beginn eines neuen Kalenderjahres erfolgen. Bei der Erhöhung berücksichtigt der Regierungsrat den Mittelbedarf in Abstimmung mit den touristischen Organisationen.

§ 12 Absatz 1

Analog zu § 4 soll auch die örtliche Beherbergungsabgabe für Massnahmen zur örtlichen Tourismusförderung eingesetzt werden können. Der Begriff der örtlichen Tourismusförderung orientiert sich dabei an der Definition der kantonalen Tourismusförderung nach § 4 Absatz 2.

Dabei gilt es weiterhin zu beachten, dass auch die örtliche Beherbergungsabgabe im Sinne der Beherbergenden zu verwenden ist. Der Verwendungszweck ist somit abzugrenzen von jenem der Kurtaxe, welche ausschliesslich für die Finanzierung touristischer Einrichtungen und Veranstaltungen sowie im Interesse der Gäste zu verwenden ist.

Absatz 2

Zum heutigen Zeitpunkt erheben 50 Gemeinden eine örtliche Beherbergungsabgabe. Sie beträgt in rund der Hälfte der Gemeinden 50 Rappen. Nach geltendem Recht darf die kommunale Beherbergungsabgabe die kantonale nicht überschreiten. An dieser Kopplung der kommunalen an die kantonale Beherbergungsabgabe soll auch in Zukunft festgehalten werden. Folglich hat die Erhöhung der kantonalen Beherbergungsabgabe zur Folge, dass es den Gemeinden freisteht, die örtliche Beherbergungsabgabe ebenfalls auf maximal 1,10 Franken zu erhöhen.

§ 15 Absatz 2b

Die Abgabepflicht wurde analog zu § 7 Absatz 1b präzisiert.

Absatz 5

Siehe Ausführungen zu § 7 Absatz 2.

§ 17 Absatz 3

Wie in Kapitel 4.3 ausgeführt, sollen bei der Erhebung der Kurtaxen-Jahrespauschale, nebst den Übernachtungen der taxenpflichtigen Person und ihrer Angehörigen auch Übernachtungen von Dritten, etwa bei gelegentlicher Vermietung, mitberücksichtigt werden dürfen (neuer Satz 2). Die Abgabepflicht pro Logiernacht für Dauergäste in Beherbergungsbetrieben nach § 15 Absatz 2a (etwa in Hotels) bleibt hingegen unverändert. Neu wird zudem ausdrücklich festgehalten, dass die Erhebung einer Jahrespauschale bei gewerblicher Vermietung nicht zulässig ist (Satz 4).

Absatz 4

Nebst der Anzahl Betten können neu auch die Anzahl Zimmer oder die Wohnfläche des bewohnten Raums als Grundlage für die Berechnung der Jahrespauschale herangezogen werden.

§ 21a (neu) Auskunfts- und Mitwirkungspflicht

Mit dieser neuen Bestimmung soll präzisiert werden, dass alle Abgabepflichtigen sowie Dritte (etwa Vermittlungsplattformen wie Airbnb) – auf Antrag der zuständigen Stellen – diesen die für den Vollzug der Abgabenerhebung notwendigen Daten grundsätzlich zur Verfügung stellen müssen. Entsprechende Verträge insbesondere mit Drittanbietern finden neu eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage in Absatz 2 (Kann-Bestimmung). Die Abgabepflicht bleibt aber weiterhin bei den Beherbergenden resp. Gästen.

Die Auskunftspflicht gilt gegenüber allen kantonalen und kommunalen Behörden sowie den von diesen beauftragten Stellen (s. § 10 Abs. 1, § 15 Abs. 4). Die für den Vollzug der Abgabenerhebung notwendigen Daten umfassen beispielsweise Angaben zu den Beherbergenden, Anzahl Gäste, Anzahl Übernachtungen, Angaben zu Wohnungsgrösse sowie Nettowohnfläche und dergleichen für die Erhebung von Pauschalkurtaxen nach § 17 usw.

§ 21b (neu) Datennutzung und Datenschutz

Mit dieser neuen Bestimmung soll die gesetzliche Grundlage für die Handhabung von Gästepersonendaten sowie die Digitalisierung des Gästemeldewesens geschaffen werden (siehe Kap. 4.1.4).

Absatz 1

Absatz 1 betrifft die Datenerhebung und -nutzung: die zuständigen Stellen dürfen – zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Vollzug dieses Gesetzes – Personendaten von Gästen sammeln und bearbeiten, wobei selbstverständlich das Datenschutzrecht zu berücksichtigen ist. Die Daten können insbesondere zu statistischen Zwecken genutzt werden.

Absatz 2

Absatz 2 stellt die gesetzliche Grundlage für die Entwicklung eines zentralen digitalen Gästemeldewesens dar (s. dazu Kap. 4.1.4). Der Regierungsrat kann die Verwendung dieses Systems nach Inbetriebnahme für obligatorisch erklären, d.h. sowohl Abgabepflichtige als auch Inkassostellen müssen dann dieses System verwenden.

Absatz 3

Absatz 3 ermächtigt den Regierungsrat, die Details der Datennutzung und des digitalen Gästemeldewesens zu einem späteren Zeitpunkt in einer Verordnung zu regeln. Dies betrifft unter anderem die Zuständigkeit für den Betrieb sowie die Wartung der zukünftigen Software.

§ 22 Absatz 1

Nebst den Abgabepflichtigen können neu auch die im Sinne von § 21a Auskunftspflichtigen mit Busse bestraft werden. Damit soll sichergestellt werden, dass Drittanbieter ihren Auskunftspflichten betreffend Daten zur Abgabenerhebung auch nachkommen.

§ 25

In dieser Bestimmung wurden einzig Begrifflichkeiten angepasst («Tourismusförderung» anstelle von «Tourismusmarketing»).

7 Auswirkungen der Gesetzesänderungen

7.1 Auswirkungen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt

Ein wichtiges Ziel dieser Revision ist die Bereitstellung von gesetzlichen Grundlagen, die einerseits eine wirksame kantonale Tourismusförderung ermöglichen und andererseits den Handlungsspielraum der Gemeinden anerkennen, um die Finanzierung des Tourismus auf örtlicher Ebene sicherzustellen.

Der Tourismus ist eine für den Kanton Luzern bedeutende Wirtschaftsbranche, die in vergleichsweise überdurchschnittlicher Wechselwirkung mit unserer Gesellschaft und Umwelt steht. Das touristische Angebot stützt sich auf eine intakte Umwelt und wird von der Gesellschaft mitgeprägt. Im Umkehrschluss ist es für eine verantwortungsvolle touristische Entwicklung wichtig, dass auch der Tourismus seine Verpflichtung wahrnimmt und mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen respektvoll umgeht. Mit der vorgesehenen Anpassung der gesetzlichen Grundlagen kann künftig die lokale Bevölkerung (Gesellschaft) und auch die Nachhaltigkeit stärker ins Zentrum der

kantonale Tourismusförderung gerückt werden. Und mit der Erhöhung der kantonalen Beherbergungsabgabe werden Mehrmittel generiert, damit diese Handlungsfelder auf Ebene der Gesamtdestination Luzern angegangen werden können. Hier von profitieren vor allem auch die touristischen und tourismusnahen Betriebe sowie letztendlich die Gäste im Kanton Luzern.

7.2 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die Anpassungen der Bestimmung zu den Beherbergungsabgaben sowie der Kurtaxen haben finanzielle Auswirkungen, einerseits auf die Tourismusbranche, andererseits auf den Kanton und indirekt auch auf die Gemeinden

Die Erhöhung der kantonalen Beherbergungsabgabe führt primär zu einer finanziellen Mehrbelastung der Beherbergungsbranche. Die genauen Auswirkungen auf Betriebsebene können aufgrund der fehlenden Datengrundlagen jedoch nicht prognostiziert werden. Die Erhöhung ist mit Blick auf den Verwendungszweck allerdings sinnvoll und die Mehrbelastung der Branche vertretbar, dies unterstreichen auch die Rückmeldungen, insbesondere der Tourismusbranche, zum neuen Tourismusleitbild.

Auf Seite des Kantons führt die Erhöhung der kantonalen Beherbergungsabgabe zu höheren Einnahmen, ebenso die Aufhebung der Abgabebefreiung für Anstalten des Bundes, des Kantons und der Gemeinden. Letztere können allerdings aufgrund fehlender Datengrundlagen nicht im Voraus beziffert werden. Die Mehreinnahmen führen wiederum zu einer Erhöhung der kantonalen Tourismusförderung, dies wird im Aufgaben- und Finanzplan ab 2025 zu berücksichtigen sein. Bei der für die Tourismusförderung zuständigen Dienststelle Raum und Wirtschaft (rawi) haben die Gesetzesänderungen keine Auswirkungen auf die personellen Ressourcen.

Die Einführung des digitalen Meldewesens wird einen Beschaffungsaufwand mit sich bringen. Mit dem Verband der Luzerner Gemeinden, den Tourismusorganisationen und der Luzerner Polizei haben erste Vorgespräche über die Umsetzung und einen möglichen Finanzierungsschlüssel stattgefunden.

Die Gemeinden erhalten über die Flexibilisierung der Erhebung von Pauschalkurtaxen mehr finanziellen Spielraum. Zudem werden sie indirekt von der Erhöhung der kantonalen Tourismusförderung profitieren. Die Einführung eines digitalen Meldewesens wird zudem wesentlich zur administrativen Entlastung der Gemeinden beitragen und den Vollzug vereinfachen. Insgesamt dürften die Gemeinden somit finanziell von der Revision profitieren.

8 Weiteres Vorgehen

Die Vernehmlassung zum vorliegenden Entwurf einer Teilrevision dauert von Mai bis August 2024, die Auswertung erfolgt im Herbst. Die bereinigte Vorlage soll danach gemeinsam mit dem überarbeiteten Tourismusleitbild im Kantonsrat behandelt werden und voraussichtlich im Laufe des Jahres 2025 in Kraft treten.

Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Bahnhofstrasse 15

Postfach 3768

6002 Luzern

Telefon 041 228 51 55

buwd@lu.ch

www.lu.ch