

Tourismusförderung. Art. 29 Abs. 2 BV. Art. 15 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 1 lit. a VRPV. Art. 18 Abs. 3 Gerichtsgebührenverordnung. Art. 17 Abs. 2 lit. c TourG. Art. 16 TourR. Beschwerde der Gemeinde Sisikon gegen die Bewertung ihres Anteiles am Urner Tourismus und die damit einhergehende Beitragsfestlegung. Die Einwohnergemeinde als Verfügungsadressatin und Beitragspflichtige kann den Anspruch auf rechtliches Gehör geltend machen. Dieser verlangt, dass Verfügungen zu begründen sind. Vorliegend wurde das Ergebnis der Einschätzung der touristischen Wertigkeit nicht begründet. Somit ist nicht ersichtlich, welche Kriterien für die Bewertung der Anteile am Gesamttourismus herangezogen und in welchem Verhältnis zueinander gewichtet wurden. Alsdann ist ein Quervergleich mit anderen Gemeinden nicht möglich. Die Nachvollziehbarkeit der Entscheidung ist nicht gegeben. Bejahung der Gehörsverletzung, mithin Gutheissung der Beschwerde. Nicht als Angestellter im Sinne von Art. 18 Abs. 3 Gerichtsgebührenverordnung gilt ein Anwalt, der als Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin zugleich deren Gemeindepräsident ist. Anspruch der Gemeinde auf eine ansprechende Parteientschädigung.

Obergericht, 7. Juni 2013, OG V 13 16

Aus den Erwägungen:

2. Das Tourismusgesetz bezweckt, den Tourismus im Kanton Uri durch anerkannte regionale Tourismusorganisationen wirksam zu fördern (Art. 1 TourG). Dabei unterstützen die Kantone und die Gemeinden die anerkannten Tourismusorganisationen für die Tourismusförderung mit Beiträgen (Art. 15 Abs. 1 TourG). Der Beitrag einer einzelnen Gemeinde an die Tourismusorganisation ihrer Region setzt sich gemäss Art. 17 Abs. 2 TourG wie folgt zusammen: einem Grundbetrag, der für alle Gemeinden gleich hoch ist (lit. a); einem Betrag, der die Wohn- und Standortattraktivität der Gemeinde, gemessen an den Steuereinnahmen, berücksichtigt (lit. b); und einem Betrag, der den Anteil der Gemeinde am gesamten Tourismus im Kanton Uri berücksichtigt (lit. c). Aus Sicht der Beschwerdeführerin wurde Letzterer unzutreffend bestimmt. Grund dafür sei der geringe Anteil der Beschwerdeführerin am gesamten Tourismus im Kanton Uri im Vergleich mit den anderen Gemeinden. Es gilt also insbesondere zu prüfen, ob die Beitragsfestlegung im Sinne von Art. 17 Abs. 2 lit. c TourG korrekt erfolgte.

3. Die genaue Berechnungsart der Gemeindebeiträge ergibt sich gemäss Art. 17 Abs. 4 TourG aus dem Reglement über die Förderung des Tourismus (Tourismusreglement [TourR, RB 70.2415]). Der Anteil der Gemeindebeiträge, der den Anteil am Urner Tourismus widerspiegelt, beträgt 55 Prozent respektive insgesamt Fr. 275'000.-- (Art. 15 Abs. 3, Art. 17 Abs. 1 und 3 lit. c TourG, Art. 16 Abs. 1 TourR). Die Volkswirtschaftsdirektion wählt gemäss Art. 16 Abs. 2 TourR eine dreiköpfige Kommission von Tourismusfachleuten (nachfolgend: Tourismuskommission), die allen Gemeinden entsprechend ihrem Anteil am gesamten Urner Tourismus einen Wert zwischen 1 und 20 zuweist, wobei der Wert von 20 einen sehr grossen (lit. a), von 15 einen grossen (lit. b), von 10 einen mittleren (lit. c), von 5 einen kleinen (lit. d) und von 1 einen sehr kleinen Anteil am gesamten Urner Tourismus bedeutet (lit. e). Als Indikatoren für den Anteil am Tourismus dienen gemäss Art. 16 Abs. 4 TourR der Umfang des Angebotes (Hotels, andere Unterkünfte, Bergbahnen, Ausfluggattaktionen, Veranstaltungen usw.) und der Umfang der Nachfrage (Logiernächte, Eintritte, Fahrten usw.).

4. Die Beschwerdeführerin bringt zunächst vor, die Typisierung der hier strittigen Abgabe sei unklar. Es würde sich dabei wohl um eine Gebühr oder einen Beitrag handeln. Jedenfalls würden das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip greifen. Gemäss Art. 51 Abs.

1 KV obliegt die Tourismusförderung als Teil der Wirtschaftsförderung dem Kanton und den Gemeinden. Die Erfüllung dieser staatlichen Aufgabe wurde mit Inkrafttreten des Tourismusgesetzes den anerkannten Tourismusorganisationen übertragen (Art. 10 Abs. 1 TourG). Die anerkannten Tourismusorganisationen sind dafür vom Gemeinwesen zu entschädigen (Art. 15 Abs. 1 TourG; Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 03.04.2012 an den Landrat zum TourG, S. 19 f.; vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 1515). Der dafür notwendige Finanzbedarf wird unter anderem mittels kommunaler Beiträge beschafft. Diese werden von der Volkswirtschaftsdirektion bemessen (Art. 17 TourR), der Bezug erfolgt aber unmittelbar durch die regionalen Tourismusorganisationen (Art. 17 Abs. 5 TourG). Gebühren und Beiträge respektive Vorzugslasten sind Kausalabgaben. Kausalabgaben sind Geldleistungen, welche die Privaten kraft öffentlichen Rechts als Entgelt für bestimmte staatliche Leistungen oder besondere Vorteile zu bezahlen haben (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2625). Kausalabgaben knüpfen somit an eine ganz bestimmte, individuell zurechenbare Leistung an, die dem Abgabepflichtigen zukommt (Markus Reich, Steuerrecht, 2. Aufl., Zürich 2012, § 2 N. 14). Wie die Volkswirtschaftsdirektion Uri im vorinstanzlichen Verfahren zu Recht zu bemerken gab, lässt sich der Nutzen der Tourismusförderung für die Beschwerdegegnerin nicht quantifizieren. Ähnliches zeigt sich bei der beim Einzelnen erhobenen Tourismusabgabe. Bei dieser handelt es sich gemäss Lehre und Rechtsprechung um eine Kostenanlastungssteuer. Anders als bei Vorzugslasten richtet sich deren Bemessung nicht nach konkret nachgewiesenen Vorteilen, sondern abstrakt aufgrund schematisch festgelegter Kriterien (BGE 2P.154/2005 vom 14.02.2006 E. 2.1). Die Kostenanlastung muss indessen nach vernünftigen Kriterien und unter Beachtung des Gebotes der Verhältnismässigkeit und der Rechtsgleichheit erfolgen. Hingegen finden das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip keine Anwendung (BGE 2C_951/2010 vom 05.07.2011 E. 2.1). Trotz dieser Ähnlichkeit stellt der hier geschuldete Gemeindebeitrag keine Kostenanlastungssteuer dar. Grund dafür ist der Einbezug beziehungsweise die Verpflichtung sämtlicher Gemeinden, welche letztlich die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe abgelden. Gleichwohl finden vorliegend das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip keine Anwendung. Dafür spricht letztendlich auch der Gesetzestext, wonach die Gemeindebeiträge betragsmässig eine klare Regelung erfahren (Art. 15 Abs. 3 und Art. 17 Abs. 1 und 3 TourG, Art. 15 Abs. 1 und Art. 16 Abs. 1 TourR). Damit besteht eine starre Beitragsregelung, womit ein Vergleich zwischen Gesamtertrag und -aufwand respektive Höhe der Abgabe und Wert der Leistung keinen Sinn macht. Im Übrigen muss die abgaberechtliche Qualifikation der Gemeindebeiträge nicht abschliessend untersucht werden (vgl. BGE 125 I 451 E. 2b; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 57 Rz. 5). Somit sind die Rügen der Beschwerdeführerin hinsichtlich Verletzung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips nicht zu hören.

5. Ferner äussert die Beschwerdeführerin Zweifel an der Unbefangenheit der Tourismuskommission. Die Privaten haben Anspruch darauf, dass die Behörden in einem sie betreffenden Verfahren ordnungsgemäss zusammengesetzt sind und die Ausstands- und Ablehnungsgründe beachtet werden. Die richtige Zusammensetzung einer kantonalen Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde bestimmt sich in erster Linie nach dem kantonalen Organisations- und Verfahrensrecht. Dieses regelt auch die Voraussetzungen, unter denen ein Behördenmitglied in den Ausstand treten muss beziehungsweise abgelehnt werden kann (vgl. Gesetz über den Ausstand [RB 2.2321]). Zusätzlich haben die Privaten aber einen aus Art. 29 Abs. 1 BV abgeleiteten Mindestanspruch auf Unabhängigkeit und Unbefangenheit einer Verwaltungsbehörde (BGE 127 I 198 f. E. 2b; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1668; Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich 2008, Rz. 829). Vorliegend erfolgte die Zusammensetzung der Tourismuskommission gesetzmässig (Art. 16 Abs. 2 und 3 TourR). Alsdann erhob die Beschwerdeführerin den Vorwurf der Befangenheit erstmals im Rechtsmittelverfahren vor Obergericht. Jedoch wird nach dem Grundsatz von Treu und Glauben und dem Verbot des Rechtsmissbrauchs (Art. 5 Abs. 3 BV) verlangt, dass ein echter oder vermeintlicher Organmangel so früh wie möglich, das heisst nach dessen Kenntnis bei erster Gelegenheit, geltend gemacht wird. Es verstösst

gegen Treu und Glauben, Einwände dieser Art erst im Rechtsmittelverfahren vorzubringen, wenn der Mangel schon vorher hätte festgestellt und gerügt werden können. Wer den Mangel nicht unverzüglich vorbringt, wenn er davon Kenntnis erhält, sondern sich stillschweigend auf ein Verfahren einlässt, verwirkt den Anspruch auf spätere Anrufung der vermeintlich verletzten Ausstandsbestimmungen (BGE 132 II 496 E. 4.3). Die Rüge der Befangenheit hätte vorliegend ohne Weiteres zu einem früheren Zeitpunkt vorgebracht werden können. Somit ist deren Geltendmachung, soweit davon überhaupt auszugehen ist, verwirkt und bleibt unbeachtlich.

6. Die Beschwerdeführerin führt weiter aus, die touristische Bedeutung, welche ihr zugebracht würde, sei erheblich zu hoch. Diese Einstufung sei überhaupt nicht nachvollziehbar. So wären die in Art. 16 Abs. 4 TourR vorgesehenen Indikatoren nicht systematisch und umfassend berücksichtigt worden. Ausserdem könnten zurzeit im Gemeindegebiet der Beschwerdeführerin in Anbetracht der Immissionen von Bahn und Strasse keine touristischen Mehrwerte geschaffen werden. Unter diesen Umständen bedürfe es keiner Tourismusförderung. Die Schaffung neuer touristischer Angebote würde erst mit Inbetriebnahme des Umfahrungstunnels im Rahmen des Neubaus der Axenstrasse wieder in Betracht fallen.

a) Wie aus dem Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 3. April 2012 an den Landrat zum TourG zu entnehmen ist, wurde im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens vereinzelt bemängelt, dass die Bewertung des Anteils einer Gemeinde am Gesamttourismus willkürlich und nicht nachvollziehbar sei. Dazu hielt der Regierungsrat fest, dass sich der Anteil einer Gemeinde am Gesamttourismus aufgrund einer Vielzahl von Variablen ermitteln lassen würde, wie zum Beispiel die Anzahl Logiernächte, Gästeankünfte, Aufenthaltsdauer, durchschnittliche Ausgaben, bestehende Tourismusangebote, vorhandene Infrastrukturen wie Hotels, Restaurants, Bergbahnen, Wander- und Velowege, Sehenswürdigkeiten und so weiter. Um all diese Daten zu erheben, müssten allerdings aufwendige und kostenintensive Studien durchgeführt werden. Erfahrungen würden zeigen, dass derartige Studien letztlich auch auf verschiedenen Annahmen beruhten, weshalb eine differenzierte Einschätzung durch eine Fachkommission im Endeffekt zu einem sehr ähnlichen Resultat kommen dürfte. Der Regierungsrat gelangte deshalb zur Überzeugung, dass dieser grosse administrative und kostenintensive Aufwand zur Erhebung einer Studie sich kaum lohne und somit eingespart werden könne (S. 43). Im Nachgang zur positiv verlaufenen Abstimmung über das Tourismusgesetz erfolgte die von der Beschwerdeführerin bestrittene Einstufung im Sinne von Art. 16 Abs. 2 TourR. Dabei nennt die ursprüngliche Verfügung der Volkswirtschaftsdirektion Uri vom 28. November 2012 die konkreten Gründe für die vorgenommene Einschätzung nicht. Ebenfalls fehlt dem Beschlussprotokoll der Tourismuskommission vom 16. Oktober 2012 eine entsprechende Begründung. Es ist somit nicht nachvollziehbar, welche tatsächlichen Verhältnisse in Bezug auf Umfang des Angebotes und der Nachfrage (Art. 16 Abs. 4 TourR) mit welcher Gewichtung bewertet wurden. Es stellt sich die Frage, wieweit ein solches Vorgehen mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 15 Abs. 1 VRPV vereinbar ist. Gemäss diesem haben die Behörden ihre Entscheide zu begründen (BGE 136 I 188 E. 2.2.1). Wird einer Gemeinde in einem Verwaltungsverfahren Parteistellung eingeräumt, so kommt sie in den prinzipiellen Genuss der Parteirechte, insbesondere des rechtlichen Gehörs (Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 140). Dementsprechend ist die Beschwerdeführerin vorliegend ausnahmsweise Trägerin des Gehörsanspruches. Wie es sich damit verhält, ist nachfolgend zu prüfen.

b) Die Begründung eines Entscheides muss so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheides ein Bild machen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt

(BGE 129 I 236 E. 3.2; Entscheid Obergericht des Kantons Uri vom 25.10.2002, OG V 99 28, publ. in Rechenschaftsbericht über die Rechtspflege des Kantons Uri in den Jahren 2002 und 2003, Nr. 17 S. 60 E. 4a). Konkret muss eine Verfügung gemäss Art. 19 Abs. 1 lit. a VRPV die Tatsachen, die Rechtsätze und die Gründe, auf die sie sich stützt, enthalten. Dagegen eröffnete die Volkswirtschaftsdirektion Uri das Ergebnis der bestrittenen Einschätzung ohne Begründung. Somit ist nicht ersichtlich, welche Kriterien für die Bewertung der Anteile am Gesamttourismus herangezogen und in welchem Verhältnis diese zueinander gewichtet wurden. Alsdann ist ein Quervergleich mit anderen Gemeinden nicht möglich. Damit sind die gestellten Anforderungen an die Begründung im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren nicht erfüllt worden. Allenfalls fällt indessen eine Heilung des Gehörsanspruches in Betracht. Dazu muss aber eine Begründung im Verwaltungsbeschwerdeverfahren nachgeliefert worden sein (ZBI 2010 S. 502). An dieser Stelle sei aber noch darauf hingewiesen, dass vorliegend die Begründungspflicht unabhängig davon besteht, wie die Anteile der Gemeinden am Tourismus eingeschätzt werden. Die konkret zum Einsatz kommende Methode wurde aus Gründen der Verwaltungsökonomie gewählt und dient folglich der Aufwandminderung. Damit geht aber kein Verzicht auf eine Begründung einher. Sodann entfällt die Begründungspflicht auch nicht deswegen, weil bereits der Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 3. April 2012 an den Landrat zum TourG eine Berechnung der Gemeindebeiträge (Beil. 1) enthält. Hierbei handelt es sich bloss um eine nicht begründete provisorische Einschätzung.

c) Die Volkswirtschaftsdirektion Uri geht zwar in ihrer Vernehmlassung vor Vorinstanz vom 18. Januar 2013 kurz auf die touristische Wertigkeit der Beschwerdeführerin ein. Hierbei handelt es sich aber um minimale und wenig aussagekräftige Bemerkungen. Darin kann keine ausreichende Begründung gesehen werden. Dies muss umso mehr gelten, als der Tourismuskommission respektive der Volkswirtschaftsdirektion Uri bei der Beitragsfestlegung im Sinne von Art. 17 Abs. 2 lit. c TourG ein erheblicher Ermessensspielraum zukommt, was eine sorgfältige Begründung erforderlich macht (BGE 129 I 239 E. 3.3; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1707). Im Übrigen kann die Vorinstanz eine fehlende Begründung seitens der erstverfügenden Verwaltungsbehörde nicht durch eigene Ausführungen ersetzen. Insgesamt wurde dem Gehörsanspruch also auch vor Vorinstanz nicht Genüge getan. Damit bleibt es bei der Missachtung des Gehörsanspruches. Als Folge davon ist der angefochtene Entscheid aufzuheben, ohne dass über die Sache zu entscheiden ist (BGE 135 I 190 E. 2.2).