



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 31. Oktober 2017 / aje

5000.205

Tourismusförderung; Grundauftrag; Leistungsauftrag 2018–2021; Genehmigung

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 31. Oktober 2017

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Am 1. Januar 2017 ist das neue Tourismusgesetz (TG; bGS 955.21) in Kraft getreten. Art. 3 TG legt fest, dass der Kanton die Vermarktungsfähigkeit der Tourismusdestination Appenzell Ausserrhoden fördert (Grundauftrag). Zu diesem Zweck vergibt der Kanton einen Leistungsauftrag an eine oder mehrere Tourismusorganisationen. Die Vereinbarung über den Leistungsauftrag wird in der Regel auf eine Dauer von vier Jahren abgeschlossen. Sie regelt mindestens die zu erbringenden Leistungen und ihre Abgeltung, die Modalitäten des Berichtswesens und das Controlling. Der Leistungsauftrag ist dem Kantonsrat zur Genehmigung zu unterbreiten.

Mit Schreiben vom 23. August 2017 stellt Appenzellerland Tourismus AR (ATAG) Antrag zur Übernahme des Grundauftrages gemäss Art. 3 TG. An der Sitzung vom 31. Oktober 2017 hat der Regierungsrat den Leistungsauftrag nach Art. 3 TG an die ATAG vergeben, unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Kantonsrat.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, den Leistungsauftrag nach Art. 3 TG für die Jahre 2018–2021 zu genehmigen. Damit verbunden ist eine jährliche Abgeltung von Fr. 390'000 resp. von insgesamt Fr. 1'560'000 für vier Jahre.



B. Erwägungen

1. Bedeutung des Tourismus in Appenzell Ausserrhoden

Der Tourismus hat für Appenzell Ausserrhoden und die regionale Wirtschaft eine grosse Bedeutung. Gemäss einer Studie der HTW Chur (2009) sind 1'400–1'500 Arbeitsplätze im Kanton direkt oder indirekt vom Tourismus abhängig, was sieben Prozent aller Arbeitsplätze im Kanton ausmacht. Im Tagestourismus kann von einer Gästefrequenz von rund 1.4–1.5 Mio. Personen ausgegangen werden. Das Verhältnis von übernachtenden Gästen zu Tagestouristen beträgt rund ein Drittel zu zwei Drittel. Übernachtungsgäste generieren eine direkte touristische Wertschöpfung von rund 52–65 Mio. Franken und der Tagestourismus rund 44–73 Mio. Franken pro Jahr. Tages- und Übernachtungstourismus tragen also je ungefähr 50 % zur touristischen Wertschöpfung im Kanton bei. Insgesamt schafft der Tourismus in Appenzell Ausserrhoden eine Wertschöpfung von rund 170 Mio. Franken, was rund sieben Prozent des gesamten Netto-Volkseinkommens (laut Bundesamt für Statistik 2005) entspricht.

2. Grundauftrag nach Art. 3 des neuen Tourismusgesetzes

Nach Art. 3 TG fördert der Kanton die Vermarktungsfähigkeit der Tourismusdestination Appenzell Ausserrhoden. Er vergibt zu diesem Zweck einen Leistungsauftrag an eine (oder mehrere) geeignete Tourismusorganisationen.

Der Leistungsauftrag nach Art. 3 TG konkretisiert die kantonalen Massnahmen zur Förderung der Vermarktungsfähigkeit der Tourismusdestination Appenzell Ausserrhoden. Materiell liegt ein Subventionsverhältnis vor. Die Vergabe des Leistungsauftrags erfolgt daher mit verwaltungsrechtlichem Vertrag (Art. 2 Abs. 3 der Tourismusverordnung [TV; bGS 955.213]) und stellt keine Beschaffung im Sinne des öffentlichen Vergaberechts dar.

Unter diesem Titel soll der Kanton Leistungen abgelten, welche in der Regel durch die kantonale Tourismusorganisation, also die ATAG, erbracht werden, weil es sich um kollektive Aufgaben zugunsten der Tourismusdestination resp. zugunsten der Leistungsträger der Tourismusdestination handelt, die sonst keine anderen privaten oder öffentlichen Unternehmen wahrnehmen („Service Public“ oder „Basisleistungen“). Der Kanton bestimmt dabei die Leistung und übernimmt die Finanzierung dieses Bereichs vollständig, da gemeinsame Aufgaben einer ganzen Branche übernommen werden und in diesem Bereich ein Marktversagen herrscht.

Materiell geht es zum einen um die Organisation der erforderlichen Management- und (Marketing-)Planungsprozesse nach dem Destinationsmanagement der dritten Generation (Entwicklung, Aktualisierung und Initiierung von strategischen Geschäftsfeldern sowie die damit zusammenhängende Aufgaben- und Ressourcenplanung). Zum anderen sollen unter diesem Titel weitere Service-Public-Aufgaben abgelten werden, insbesondere das Sicherstellen einer Basisinfrastruktur für die generelle Vermarktung der touristischen Angebote im Kanton (z.B. zentrale Homepage, zentrale Buchungssysteme, Gästeinformationsstellen, allgemeine Werbemittel für die Destination, allgemeine Ansprechstelle für Gäste). Weiter können unter diesem Titel Dienstleistungen zugunsten der Leistungsträger abgelten werden, die nicht unbedingt mit direkten Verkaufsbemühungen in Verbindung stehen, sondern eine unterstützende Funktion haben, wie Lobbying oder Marktforschung.



Nach Art. 2 der Tourismusverordnung (TV; bGS 955.213) erarbeitet das Departement Bau und Volkswirtschaft den Leistungsauftrag. Er umfasst mindestens die Evaluation touristisch bedeutsamer Geschäftsfelder im Sinn von Art. 5 TG sowie die kantons- und destinationsübergreifende Koordination zu deren Vermarktung.

Der Leistungsauftrag wird mit verwaltungsrechtlichem Vertrag durch den Regierungsrat erteilt (Art. 2 Abs. 3 TV). Die Kompetenz umfasst nicht nur die Ermächtigung, den Leistungsauftrag zu erteilen, sondern auch die entsprechenden Ausgaben zu bewilligen (Finanzkompetenz). Die Vergabe steht unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Kantonsrat.

Der Leistungsauftrag wird nach Art. 2 Abs. 4 TV in der Regel alle vier Jahre evaluiert. Das Departement Bau und Volkswirtschaft erstattet dem Regierungsrat jeweils Bericht. Die Berichterstattung erfolgt somit voraussichtlich im Laufe des Jahres 2021 vor der Vergabe des Leistungsauftrags für die Periode ab 2022.

3. Abgrenzung des Grundauftrags zu den Finanzhilfen nach Art. 5 des Tourismusgesetzes

Vom Leistungsauftrag nach Art. 3 TG zu unterscheiden sind Finanzhilfen des Kantons nach Art. 5 TG zur Unterstützung der Angebotsgestaltung und Vermarktung touristisch bedeutsamer Geschäftsfelder, sog. strategischer Geschäftsfelder. Die Förderung von strategischen Geschäftsfeldern erfolgt ebenfalls mit einer (in der Regel) vierjährigen Leistungsvereinbarung. Die damit verbundenen Ausgaben hat je nach Höhe der Finanzhilfe der Regierungsrat oder der Kantonsrat zu bewilligen. Finanzhilfen nach Art. 5 TG betragen maximal 70 % der ausgewiesenen Kosten pro Geschäftsfeld und Jahr.

Im Jahr 2014 erarbeitete die ATAG gemeinsam mit touristischen, wirtschaftlichen und politischen Stakeholdern in einer Begleitgruppe die strategischen Geschäftsfelder für die Tourismusdestination Appenzell Ausserrhoden gemäss dem St. Galler Modell für Destinationsmanagement®. Die vier strategischen Geschäftsfelder sind:

- Wandern
- Lebensart
- Gesundheit
- Seminare & Events

Für folgende strategische Geschäftsfelder sind bis dato Anträge auf Unterstützung gestellt worden:

- Geschäftsfeld „Wandern“ (Antrag durch ATAG / Programm mit dreijähriger Laufzeit)
- Geschäftsfeld „Seminare & Events“ (Antrag durch Thurgau Tourismus / Programm mit vierjähriger Laufzeit)
- Geschäftsfeld „Lebensart“ (Antrag durch ATAG / Programm mit dreijähriger Laufzeit)

Für das strategische Geschäftsfeld „Gesundheit“ wurde kein Antrag auf Unterstützung gestellt.

Dem Gesuchsteller um Finanzhilfen nach Art. 5 TG steht es grundsätzlich frei, ob und für welche Laufzeit (z.B. drei oder vier Jahre) er Unterstützung beantragt. Voraussetzung ist nach Art. 7 Abs. 2 TV nur, dass ein Programm mit mindestens dreijähriger Laufzeit besteht. Zudem sind die verschiedenen Geschäftsfeld-Programme zeitlich nicht aneinander gekoppelt; nach der Konzeption der Geschäftsfeldvermarktung nach dem Destinationsmanagement der 3. Generation können die Programme nicht nur unterschiedliche Laufzeiten haben, sondern zeitlich auch ganz oder teilweise überlappend resp. vor- oder nachgelagert verlaufen.

Die strategischen Geschäftsfelder „Wandern“, „Lebensart“ sowie „Seminare & Events“ werden vom Regierungsrat voraussichtlich am 21. November 2017 verabschiedet. Da die Finanzhilfen für die strategischen Ge-



schäftsfelder „Wandern“ und „Lebensart“ die Finanzkompetenz des Regierungsrates übersteigen, hat nach Art. 76 Abs. 2 lit. a der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) der Kantonsrat zu beschliessen (1-5 % einer Steuereinheit = Fr. 444'501 bis Fr. 2'222'400). Die beiden Verpflichtungskredite für die Geschäftsfelder „Wandern“ und „Lebensart“ sollen dem Kantonsrat an der Sitzung vom 19. Februar 2018 unterbreitet werden.

Es besteht von Gesetzes wegen keine Vorgabe, die Erteilung des Leistungsauftrags nach Art. 3 TG zeitlich an die Bewilligung der Finanzhilfen nach Art. 5 TG zu koppeln („Paket-Vorlage“). Dies machte auch sachlich keinen Sinn, weil es sich um unterschiedliche Fördertatbestände handelt, die unabhängig voneinander zu beurteilen sind. Zudem sind auch die Zuständigkeiten unterschiedlich ausgestaltet: Während der Leistungsauftrag durch den Kantonsrat genehmigt werden muss, liegt die Zuständigkeit für die Bewilligung der Finanzhilfen für die strategischen Geschäftsfelder – je nach Höhe – bei unterschiedlichen Gremien.

4. Leistungsauftrag 2018–2021

Grundlage für den Leistungsauftrag 2018–2021 (Beilage 1) bilden das Schreiben der ATAG vom 23. August 2017 sowie der zugehörige Businessplan (Beilage 2). Der Grundauftrag gemäss Art. 3 TG umfasst folgende Bereiche:

- Evaluation, Festlegung und Aktualisierung der touristisch bedeutsamen Geschäftsfelder im Sinne von Art. 5 TG sowie die kantons- und destinationsübergreifende Koordination zu deren Vermarktung; Initiierung von neuen touristisch bedeutsamen Geschäftsfeldern
- Basismarketing: Durchführung von Massnahmen, welche entweder die Marke „Appenzellerland“ stärken oder bei welchen das Gesamtangebot der Region im Vordergrund steht und welche nicht im Rahmen von Art. 5 TG unterstützt werden
- Beratungs- und Unterstützungsdienstleistungen: Bereitstellung von Beratungs- und Unterstützungsleistungen gegenüber Leistungsträgern im Bereich Produktentwicklung, Qualitätsmanagement und Vertrieb, Vernetzung von touristischen Angeboten
- Lobbying und Information der Bevölkerung

Es ist vorgesehen, die Leistungen für die Periode 2018–2021 wie folgt abzugelten:

Position	2018	2019	2020	2021
Evaluation und Festlegung / Koordination Geschäftsfelder	Fr. 50'000	Fr. 50'000	Fr. 50'000	Fr. 50'000
Basismarketing	Fr. 206'000	Fr. 206'000	Fr. 206'000	Fr. 206'000
Beratungs- und Unterstützungsdienstleistungen (Shared Services)	Fr. 114'000	Fr. 114'000	Fr. 114'000	Fr. 114'000
Lobbying und Information der Bevölkerung	Fr. 20'000	Fr. 20'000	Fr. 20'000	Fr. 20'000
Total	Fr. 390'000	Fr. 390'000	Fr. 390'000	Fr. 390'000



Mit der Genehmigung des Leistungsauftrags durch den Kantonsrat werden somit für die Jahre 2018–2021 insgesamt Abgeltungen von Fr. 1'560'000 gesprochen. Nach Genehmigung des Leistungsauftrags wird das zuständige Departement die Leistungsvereinbarung für den Kanton unterzeichnen.

C. Finanzierung

1. Grundauftrag

Die Abgeltung für das Jahr 2018 in der Höhe von Fr. 390'000 ist im Voranschlag 2018 eingestellt (Konto 5408.3635.00, Beiträge an private Unternehmungen). Die Abgeltungen für die Folgejahre in der Höhe von ebenfalls Fr. 390'000 sind im Aufgaben- und Finanzplan 2019–2021 enthalten.

2. Überblick Finanzierung Tourismusförderung

Gemäss Aufgaben- und Finanzplan 2019–2021 beabsichtigt der Regierungsrat, den Tourismus mit jährlich Fr. 970'000 zu unterstützen. Die Aufteilung der Unterstützungsbeiträge gestaltet sich voraussichtlich wie folgt:

Leistungsauftrag gemäss Art. 3 TG (Grundauftrag)	Fr. 390'000
Finanzhilfen gemäss Art. 5 TG (strategische Geschäftsfelder)	
- Wandern	Fr. 250'000
- Seminare & Events	Fr. 90'000
- Lebensart	Fr. 210'000
Finanzhilfen gemäss Art. 4 und Art. 6 TG	Fr. 30'000
Total	Fr. 970'000

Der Kanton erhebt nach Art. 11 TG eine Tourismusabgabe, wobei der Ertrag der Abgabe zur Finanzierung dieser Massnahmen zu verwenden ist. Der Ertrag der Abgabe ist damit zweckgebunden. Im Voranschlag 2018 sind Einnahmen aus der Tourismusabgabe in der Höhe von Fr. 473'000 budgetiert (Konto 5408.4039.00, Übrige Besitz- und Aufwandsteuer). Damit unterstützt der Kanton den Tourismus jährlich mit rund Fr. 500'000 netto.



D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. den Leistungsauftrag 2018–2021 an die Appenzellerland Tourismus AG (ATAG) nach Art. 3 des Tourismusgesetzes zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Paul Signer

sign. Roger Nobs

Paul Signer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1 Leistungsauftrag 2018–2021

Beilage 2 Businessplan ATAG / Antrag vom 23. August 2017