



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder  
des Kantonsrates

Herisau, 7. Juli 2015 / lbr

**1500.179**

**Gesetz über die Förderung des Tourismus (Tourismusgesetz), Totalrevision; 1. Lesung**

**1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 7. Juli 2015**

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin  
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen  
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

**Inhaltsverzeichnis**

A.	Ausgangslage.....	3
1.	Tourismus als bedeutender Wirtschaftsfaktor.....	3
2.	Geltendes Recht.....	4
a)	Bundesrecht .....	4
b)	Kantonales Recht.....	5
3.	Förderpraxis des Kantons bis 2014.....	7
4.	Tourismuspolitische Strategie des Regierungsrates von 2013 .....	8
B.	Handlungsbedarf .....	8
1.	Nicht mehr zeitgemässe Tourismusgesetzgebung .....	8
2.	Gesetzliche Verankerung der tourismuspolitischen Strategie des Regierungsrates.....	9
C.	Erwägungen .....	9
1.	Grundzüge der Vorlage .....	9
a)	Allgemeines.....	9



b)	Fördermassnahmen .....	9
c)	Verzicht auf Finanzhilfen an touristische Infrastrukturen.....	11
d)	Kantonale Tourismusabgabe (eine statt zwei Abgaben).....	12
e)	Keine Ausweitung der Abgabepflichtigen („Innerrhoder-Modell“).....	12
f)	Festhalten an den Kurtaxen .....	12
g)	Finanzierung der Fördermassnahmen .....	13
h)	Aufhebung der Tourismuskommission .....	13
2.	Erlasform .....	13
3.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	14
D.	Auswirkungen .....	20
1.	Kanton .....	20
2.	Gemeinden.....	20
3.	Tourismuswirtschaft .....	21
E.	Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens .....	22
F.	Antrag.....	24



## A. Ausgangslage

### 1. Tourismus als bedeutender Wirtschaftsfaktor

Der Tourismus stellt einen der bedeutenderen Wirtschaftszweige der Schweiz dar. Das Staatssekretariat für Wirtschaft schätzt den Anteil des Tourismus in der Schweiz auf mehr als sechs Prozent des Bruttoinlandprodukts.

Auch in Appenzell Ausserrhoden hat der Tourismus für den Kanton 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. Nicht zu vergleichen sind diese Werte mit den grossen Tourismuskantonen, wie Graubünden (2007: ca. 35 %) oder dem Wallis (2000: ca. 55 %). Im Tagestourismus kann von einer Gästefrequenz von rund 1.4–1.5 Mio. ausgegangen werden. Das Verhältnis von übernachtenden Gästen zu Tagestouristen beträgt rund ein Drittel zu zwei Drittel. Übernachtungsgäste generieren eine direkte touristische Wertschöpfung von rund Fr. 52–65 Mio. Der Tagestourismus generiert rund Fr. 44–73 Mio. 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 Fr. 170 Mio., was 7.3 % des gesamten Netto-Volkseinkommens (laut Bundesamt für Statistik 2005) entspricht.

Da die touristische Wertschöpfungskette mit weiteren Branchen eng verknüpft ist, profitieren verschiedene Betriebe unmittelbar oder mittelbar vom Tourismus. Transportunternehmen, Beherbergungs-, Gastronomie- und Unterhaltungsbetriebe, aber auch Sportgeschäfte tragen so zur Wertschöpfung in der ganzen Region bei. Nicht nur Gäste sondern auch Einheimische nutzen in der Regel die Dienstleistungen verschiedener Anbieter. Ein attraktives touristisches Angebot stellt damit auch für die Einwohnerinnen und Einwohner von Appenzell Ausserrhoden ein Standortfaktor dar.

Der Schweizer Tourismus hat seit 2008 rund 7 % der Hotellogiernächte verloren. Die Ursachen für diesen Verlust waren primär konjunktureller Art. Während 2009 die weltweite Finanzkrise die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen der Schweizer Tourismuswirtschaft einbrechen liess, verschlechterte die Frankenstärke 2011 und 2012 die preisliche Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus. Auch die Zahl der Hotellogiernächte in Appenzell Ausserrhoden ist in den letzten Jahren stetig gesunken (vgl. Tabelle nachfolgend). Neben der wirtschaftlich schwierigen Lage (Frankenstärke, hohes Lohn- und Preisniveau) liegen die Gründe vor allem darin, dass Appenzell Ausserrhoden im Bereich der Hotellerie über zahlreiche Betriebe verfügt, die nicht wettbewerbsfähig sind, insbesondere weil sie eine suboptimale Grösse für das langfristige Überleben aufweisen und aufgrund ihrer veralteten Infrastruktur und ihrer Geschäftskonfiguration nicht (mehr) den Marktbedürfnissen entsprechen. Ein weiterer Grund für den Rückgang der Logiernächte ist, dass einige Betriebe in den letzten Jahren geschlossen haben und damit weniger Hotelzimmer und Betten zur Verfügung stehen.



	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Hotellerie (Hotels und Kurbetriebe)</b>					
geöffnete Betriebe	65	61	57	54	52
verfügbare Zimmer	1020	964	879	854	864
verfügbare Betten	1'779	1'713	1'571	1526	1'538
Ankünfte	66'251	63'589	62'711	60'911	63'431
Logiernächte	151'828	142'178	126'970	123'831	127'259
Veränderung ggü. Vorjahr (absolut)	-9'089	-9'650	-15'208	-3'139	+3'428
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)	-5.6	-6.4	-10.7	-2.5	+2.8
durchschnittliche Aufenthaltsdauer (in Tagen)	2.3	2.2	2.0	2.0	2.0
<b>Parahotellerie</b>					
Logiernächte Reka-Dorf	58'714	55'884	54'716	56'811	53'189
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		-4.8	-2.1	+3.8	-6.8
Ferienwohnungen/Ferienhäuser (klassifiziert)	45	46	42	40	39
Anzahl Betten	215	220	203	190	187
Bed & Breakfast (klassifiziert)	11	11	13	14	18
Anzahl Betten	84	84	108	124	142
Berggasthäuser	6	6	6	6	6
Anzahl Betten	42	42	42	42	42

Tab. 1: Kennzahlen Hotellerie/Parahotellerie (2010-2014)

## 2. Geltendes Recht

### a) Bundesrecht

Der Bund unterstützt den Tourismus in vielfältiger Weise, insbesondere im Rahmen der folgenden Rechtsgrundlagen:

- Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft (SR 935.12);
- Bundesgesetz über SchweizTourismus (SR 935.21);
- Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus (SR 935.22);
- Bundesgesetz über Regionalpolitik (SR 901.0).

Der Bund fördert den Tourismus in den Jahren 2012–2015 in den Bereichen Exportförderung, Standortpromotion, Innotour und SchweizTourismus mit insgesamt 315.8 Mio. Franken. Im Jahr 2012 hat er zudem drei von SchweizTourismus durchgeführte Tourismusmarketing-Impulsprogramme mit zusätzlichen 36 Mio. Franken unterstützt.

Im Sommer 2013 hat der Bundesrat einen Bericht über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundes gutgeheissen. Er schlägt darin ein Massnahmenpaket zur Weiterentwicklung der bewährten Tourismuspolitik des Bundes vor. Ziel ist es, die Tourismuswirtschaft bei der Überwindung des infolge der Annahme der Zweitwohnungsinitiative beschleunigten Strukturwandels zu unterstützen. Konkret will der Bundesrat die Beherbergungsförderung des Bundes optimieren und den Schweizer Tourismus zeitlich befristet mit einem Impulsprogramm 2016–2019 verstärkt unterstützen. Das Programm soll der Tourismusbranche Anreize bieten, auch die Chancen der neuen Entwicklung zu nutzen. Dazu sollen die Mittel für die Neue Regionalpolitik (NRP) und für Innotour (Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zu-



sammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus) befristet für 2016–2019 um 200 Mio. (NRP) respektive 10 Mio. Franken (Innotour) erhöht werden.

Unter dem Titel der „Optimierung der Beherbergungsförderung“ sollen die teilweise veralteten Vollzugsbestimmungen der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) modernisiert und die Abstimmung zwischen der SGH und der NRP verbessert werden. Im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsinitiative hat das eidg. Parlament im Weiteren den finanziellen Spielraum der SGH vergrössert, indem das vom Parlament 2011 bewilligte und auf Ende 2015 befristete Zusatzdarlehen von 100 Mio. Franken bis Ende 2019 verlängert worden ist. Diese Massnahme soll gewährleisten, dass in der Beherbergungswirtschaft weiterhin genügend investiert wird. Auf den 1. April 2015 hat der Bundesrat die totalrevidierten Verordnung zum Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft (SR 935.12) in Kraft gesetzt. Mit der Revision wurde die Fördertätigkeit der SGH flexibilisiert, erweitert und präzisiert. Im Vordergrund stehen die Modernisierung des Beherbergungsbegriffs, die Aktualisierung des Förderperimeters sowie die Erhöhung des für die SGH maximal zulässigen Darlehensbetrages pro Investitionsprojekt.

### **b) Kantonales Recht**

Die bundesrechtlichen Bestimmungen schränken die Kompetenzen des Kantons im Bereich der Tourismusförderung grundsätzlich nicht ein. Der Kanton ist im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben der Wirtschaftsfreiheit berechtigt, tourismusfördernde Massnahmen zu ergreifen. Wie Wirtschaftsförderungsmassnahmen im Allgemeinen laufen auch tourismusfördernde Massnahmen Gefahr, den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit zu tangieren, weil sie wettbewerbsverzerrend wirken können. Bund und Kantone können fördernde Massnahmen daher nur erlassen, wenn sie die Schrankenordnung von Art. 36 sowie Art. 94 Abs. 4 der Bundesverfassung (SR 101) beachten. Zulässig sind deshalb nur wettbewerbsneutrale Förderungsmassnahmen, die mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit vereinbar sind.

### **Verfassungsmässige Grundlage**

In der Kantonsverfassung (KV; bGS 111.1) ist die Tourismusförderung nicht unter den explizit aufgeführten öffentlichen Aufgaben aufgeführt. Die Förderung des Tourismus ist jedoch durch die allgemeine Regelung von Art. 43 KV betreffend Wirtschaftsordnung gedeckt. Danach schaffen Kanton und Gemeinden günstige Rahmenbedingungen für eine vielseitige und ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung und setzen sich für die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen ein (Abs. 1). Ziel dieser Bestimmung ist einerseits, durch eine liberale Wirtschaftspolitik günstige Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen, und andererseits die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen zu fördern. Welche Art von Betrieben dabei besonders zu berücksichtigen sind, ist verfassungsrechtlich nicht vorgegeben.

### **Gesetz über die Förderung des Fremdenverkehrs von 1976**

Das geltende Tourismusgesetz (bGS 955.21) stammt vom 25. April 1976 und wurde damals noch unter dem Titel „Fremdenverkehrsgesetz“ erlassen. Die zugehörige Tourismusverordnung (bGS 955.211) wurde im Zuge der Teilrevisionen von 1992 und 2012 totalrevidiert (siehe nachfolgend).

### **Teilrevision von 1989**

Als Folge des Wegfalls der Bedürfnisklausel im neuen Gastgewerbegesetz von 1989 wurden auch die Wirtschaftspatentgebühren als eine der Finanzierungsquellen des kantonalen Fremdenverkehrsfonds abgeschafft. Infolgedessen konnte auch der spezielle Fremdenverkehrszuschlag auf den Wirtschaftspatentgebühren nicht mehr erhoben werden. Dies hatte die Aufhebung der entsprechenden Bestimmungen in Art. 11 zur Folge.



### **Teilrevision von 1992**

Mit der Teilrevision von 1992 wurde der Begriff „Fremdenverkehr“ dem neuzeitlichen Trend folgend in „Tourismus“ umbenannt und der Titel des Erlasses in Tourismusgesetz geändert. Zudem wurde die Revision zum Anlass genommen, verschiedene Bestimmungen anzupassen. Durch den oben beschriebenen Wegfall eines Teils der Finanzierungsquellen des kantonalen Fremdenverkehrsfonds wurde insbesondere die Rechtsgrundlage geschaffen für zusätzliche Mittel, die durch den Kantonsrat abschliessend bewilligt wurden. Ferner wurde der maximale Satz der Beherbergungstaxe von damals 50 Rappen auf 1 Franken erhöht.

### **Teilrevision von 2003**

Die Teilrevision von 2003 ging auf einen Auftrag des Kantonsrates anlässlich der Budgetberatung für das Jahr 2002 zurück. Mit dem Wegfall der Casino-Gelder aus dem Betrieb des Spielcasinos Appenzellerland Herisau gab es in der Finanzierung des Tourismusmarketings eine Lücke, die kurzfristig nur durch eine massive Erhöhung des Kantonsbeitrages an den Verband Appenzellerland Tourismus (VAT AR) von damals Fr. 230'000 auf Fr. 600'000 geschlossen werden konnte. Der Regierungsrat wurde beauftragt, neue Einnahmequellen für die Tourismusförderung zu erschliessen, um so die Nettobelastung des Kantons wieder zu senken. Entsprechend wurde eine pauschale Tourismusabgabe von Fr. 220 für Gastgewerbebetriebe mit wirtschaftspolizeilicher Bewilligung (Alkoholausschankbewilligung) eingeführt. Darüber hinaus wurde die Revision dazu genutzt, das Gesetz aufgrund der Erfahrungen aus der Förderpraxis anzupassen, so etwa durch die Ausdehnung der Beitragsgewährung auf alle Gastgewerbebetriebe (Hotels und Restaurants). Im Zuge dieser Revision wurde auch der bis zu diesem Zeitpunkt bestehende Tourismusfonds aufgehoben mit der Begründung, dass die klassischen Voraussetzungen für eine Fonds-Lösung nicht gegeben seien.

### **Beschluss des Regierungsrates von 2010**

Mit Beschluss des Regierungsrates vom 6. Juli 2010 wurden die Beherbergungstaxe von Fr. 1.- je Gast und Logiernacht auf Fr. 1.50 sowie die Tourismusabgabe von Fr. 220.- auf Fr. 270.- mit Wirkung ab 1. Januar 2011 erhöht. Nach der Beendigung der Zusammenarbeit der beiden Appenzeller Tourismusorganisationen VAT AR und VAT AI in der gemeinsamen Marketingorganisation ATMAG wurden diese Abgabenerhöhungen notwendig, um den Förderbeitrag an den VAT AR um Fr. 140'000 aufzustocken und damit die Marketingaktivitäten für Appenzell Ausserrhoden sicherzustellen.

### **Teilrevision von 2012 („Motion Devos“)**

Mit der Teilrevision von 2012 wurde die „Motion Devos“ vom 25. November 2007 umgesetzt. Diese verlangte, das Tourismusgesetz dahingehend zu ändern, dass auch Förderbeiträge gewährt werden können, wenn die Finanzierung von Bauvorhaben mittels Eigenkapital erfolgt (über Kapitalerhöhungen oder über den Cashflow). Seit Inkrafttreten der Teilrevision (1. Januar 2013) sind Förderbeiträge an Investitionskosten (Planung, Bau und Erneuerungen) von Gastgewerbebetrieben somit auch möglich, wenn das geplante Bauvorhaben ohne Fremdkapitalkosten realisiert werden soll (Abkehr vom Prinzip der Förderbedürftigkeit). Die Teilrevision wurde weiter genutzt, um verschiedene kleinere formelle und materielle Anpassungen vorzunehmen sowie die kantonsrätliche Verordnung durch eine regierungsrätliche abzulösen.



### 3. Förderpraxis des Kantons bis 2014

#### Förderung der touristischen Infrastruktur

Gestützt auf Art. 1 Abs. 1. lit. b und Art. 1 Abs. 4 des geltenden Tourismusgesetzes gewährt der Kanton seit 30 Jahren Förderbeiträge an Erneuerungen von Beherbergungsbetrieben und seit 2004 auch an Erneuerungen von reinen Restaurationsbetrieben. In den letzten Jahren wurden folgende Förderbeiträge gesprochen:

Jahr	Förderbeiträge (in Franken)	Jahr	Förderbeiträge (in Franken)
2003	0	2010	100'000
2004	42'000	2011	28'500
2005	89'000	2012	60'000
2006	100'000	2013	0
2007	91'000	2014	30'000
2008	100'000	2015	0 <sup>1)</sup>
2009	100'000	2016	0 <sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Entlastungsprogramm 2015

Darüber hinaus konnte der Kanton im Rahmen der Gesetzgebung über die Regionalpolitik ein Hotelprojekt (Neubau Hotel Schwägalp) mit einem zinslosen Darlehen des Bundes (Fr. 2'000'000) und einem A-fonds-perdu-Beitrag des Kantons (Fr. 300'000) unterstützen (NRP-Programmperiode 2008–2011). Für die NRP-Programmperiode 2012–2015 stehen 4.0 Mio. Franken an Bundesdarlehen zur Verfügung, wofür drei Hotelbetriebe Interesse angemeldet haben. Ferner konnte der Kanton in den letzten Jahren mit NRP-Mitteln verschiedene touristische Studien u. dgl. mitfinanzieren.

#### Förderung der Vermarktung von Appenzell Ausserrhoden

Im Rahmen von Leistungsvereinbarungen leistet der Kanton an die Angebotsgestaltung und Vermarktung der „Tourismusdestination“ Appenzell Ausserrhoden Förderbeiträge zugunsten der kantonalen Tourismusorganisation (bis 2011: VAT AR, heute: Appenzellerland Tourismus AG [ATAG]). Zudem schliessen die Gemeinden von Appenzell Ausserrhoden sowie der Bezirk Oberegg mit der ATAG selbständige Leistungsvereinbarungen ab. Die Förderbeiträge des Kantons und der Gemeinden an die ATAG bzw. an den VAT AR entwickelten sich seit 2003 wie folgt:

Jahr	Förderbeitrag Kanton	Förderbeiträge Gemeinden	Jahr	Förderbeitrag Kanton	Förderbeiträge Gemeinden
2003	600'000	0	2010	800'000	0
2004	600'000	0	2011	990'000	200'000
2005	600'000	0	2012	990'000	200'000
2006	632'000	0	2013	990'000	200'000
2007	660'000	0	2014	990'000	200'000
2008	660'000	0	2015	940'000	200'000
2009	660'000	0	V2016	940'000	200'000



#### 4. Tourismuspolitische Strategie des Regierungsrates von 2013

Im Hinblick auf eine Totalrevision des Tourismusgesetzes hat der Regierungsrat im Mai 2013 unter Mitwirkung von Prof. Dr. Christian Laesser, Titularprofessor für Betriebswirtschaftslehre mit besonderer Berücksichtigung der Tourismuswirtschaft an der Universität St.Gallen, eine tourismuspolitische Strategie für Appenzell Ausserrhoden beschlossen. Die Strategie zeigt auf, wie die zukünftige Tourismuspolitik des Kantons vor allem aus Fördersicht gestaltet werden soll. Sie beinhaltet folgende Stossrichtungen:

*Stossrichtung 1: Grundsatz.*

Die tourismuspolitische Strategie des Kantons Appenzell Ausserrhoden zielt auf die Schaffung von Freizeitwerten für Übernachtungsgäste aus ausgewählten Herkunftsmärkten, Tagesgäste aus der Region sowie die ortsansässige Bevölkerung.

*Stossrichtung 2: Sicherstellung der natürlichen und gesellschaftlichen Grundlagen des Tourismus.*

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden fördert die Erhaltung und Schaffung gesellschaftlicher, kultureller und natürlicher Grundlagen für den Tourismus.

*Stossrichtung 3: Optimierung der touristischen Infrastruktur (Beherbergung).*

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden trägt zur Schaffung einer wettbewerbsfähigen touristischen Infrastruktur bei, namentlich im Beherbergungsbereich. Er fördert den hierzu notwendigen Strukturwandel und ist bemüht, räumlich Schwerpunkte zu schaffen.

*Stossrichtung 4: Vermarktung touristischer Angebote.*

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden unterstützt die Vermarktung touristischer Angebote in zweierlei Hinsicht: Er stellt zum einen finanziell sicher, dass Standard-Vermarktungsprozesse etabliert sind und unterstützt zum anderen gezielt geschäftsfeldspezifische Vermarktungsaktivitäten. Er orientiert sich hierbei mittelfristig am Modell des Destinationsmanagements der dritten Generation.

*Stossrichtung 5: Finanzierung der Strategie.*

Die Strategie wird finanziert – mit Ausnahme von NRP-finanzierten Massnahmen – durch zweckgebundene Tourismusabgaben und allgemeine Steuermittel.

#### B. Handlungsbedarf

##### 1. Nicht mehr zeitgemässe Tourismusgesetzgebung

Das heute gültige kantonale Tourismusgesetz stammt in seinen Grundzügen aus dem Jahre 1976. Es wurde in all den Jahren viermal teilrevidiert und weist entsprechend keine geschlossene Systematik mehr auf. In seiner inhaltlichen Ausgestaltung ist es zwar nach wie vor ein taugliches Instrument zur Förderung des Tourismus. Es beinhaltet aber zahlreiche Bestimmungen, die nicht mehr zeitgemäss und überholt sind. Zudem bildet es die neueren Entwicklungen in der Tourismusförderung nicht mehr ab.



## 2. Gesetzliche Verankerung der tourismuspolitischen Strategie des Regierungsrates

Mit der Totalrevision des Tourismusgesetzes beabsichtigt der Regierungsrat, seine tourismuspolitische Strategie gesetzlich zu verankern. Zu diesem Zweck sollen folgende Grundsätze im Gesetz ihren Niederschlag finden:

- Finanzielle Unterstützung der Vermarktung touristischer Angebote im Sinne des Destinationsmanagements der dritten Generation (prozessorientierte statt institutionelle Sichtweise).
- Effizienter Fördermitteleinsatz: Förderung nur dort, wo nachweislich signifikante Effekte auch ausserhalb des Empfängers von Fördermitteln (regionale Wertschöpfung, keine Wettbewerbsverzerrung) erzielt werden.
- Unterstützung der Beherbergungsbetriebe bei der Schaffung einer wettbewerbsfähigen touristischen Infrastruktur, namentlich durch die Förderung des notwendigen Strukturwandels mit dem Ziel erhöhter Marktfähigkeit.
- Finanzierung der Förderstrategie – mit Ausnahme von NRP-finanzierten Massnahmen – durch Tourismusabgaben und allgemeine Steuermittel.

Neben der Anpassung von nicht mehr zeitgemässen Regelungen und der Schliessung von vorhandenen Regelungslücken soll mit der Totalrevision auch die politische Diskussion und die Auseinandersetzung über die Art und Weise der Tourismusförderung in Appenzell Ausserrhoden ermöglicht werden.

## C. Erwägungen

### 1. Grundzüge der Vorlage

#### a) Allgemeines

Ziel der vorliegenden Totalrevision ist ein schlanker und übersichtlicher Erlass, der die heute bestehenden Rechtsgrundlagen ersetzt und alle notwendigen Vorschriften für eine zeitgemässe Tourismusförderung im Kanton enthält. Der Kanton unterstützt den Tourismus finanziell in ausgewählten strategischen Bereichen. Die grundsätzliche Entwicklung und Vermarktung touristischer Angebote und der damit verbundenen Prozesse ist Aufgabe eines Leitunternehmens (Destination-Management-Organisation, Tourismusorganisation).

#### b) Fördermassnahmen

##### (1) Förderung natürlicher und kultureller Grundlagen des Tourismus

Tourismus und Freizeit basieren auf der Nutzbarmachung natürlicher, kultureller und gesellschaftlicher Grundlagen. Sie sind Voraussetzung, eine Region touristisch überhaupt erst entwickeln zu können. Tourismus wird durch die Anziehungskraft von sogenannten Attraktionspunkten generiert, wobei diese entweder dauerhaft (z.B. eine schöne Landschaft, ein Berg) oder nur temporär (z.B. ein Event) wirken können. Der Kanton soll daher Massnahmen unterstützen können, die der Nutzbarmachung und Sicherstellung dieser Grundlagen des Tourismus dienen (vgl. Art. 4). Dazu gehört etwa das Ausrichten oder die Unterstützung von kulturellen Anlässen (z.B. Brauchtum) oder von Anlässen, die auf den natürlichen und kulturellen Grundlagen des Kantons aufbauen (z.B. gesundheitsorientierter Tourismus), sein. Ferner zählen dazu auch infrastrukturelle Massnahmen wie z.B. die Schaffung eines Themenwanderweges (nicht aber der Unterhalt des Wanderwegnetzes).



Events können etwa dazu genutzt werden, ein beabsichtigtes Bild über eine Tourismusdestination in den Köpfen der Zielgruppen zu verankern (z.B. Brauchtumsanlass), was der Stärkung des Tourismusstandortes dient.

### **(2) Förderung der Vermarktung touristischer Angebote**

Die Förderung der Vermarktung touristischer Erholungsräume gründet in den meisten Kantonen, so auch in Appenzell Ausserrhoden, auf der Unterstützung von Vermarktungsaktivitäten einer hierzu exklusiv und einzig zuständigen Organisation (Destination-Management-Organisation, DMO), vorliegend der ATAG. Neuste Erkenntnisse zeigen, dass Institutionenförderung und damit die Förderung von Strukturen nur beschränkt zielführend ist. Der Grund dafür ist, dass Aktivitätsräume von Touristen und Gästen selten deckungsgleich sind mit Zuständigkeitsgebieten von DMO.

In Zukunft soll daher die Vermarktung touristischer Angebote in zweierlei Hinsicht unterstützt werden: Zum einen stellt der Kanton sicher, dass Standard-Vermarktungsprozesse etabliert sind (vgl. Art. 3). Zum anderen unterstützt er gezielt geschäftsfeldspezifische Vermarktungsaktivitäten (vgl. Art. 5). Die Förderung der Vermarktung von touristischen Angeboten im Kanton ist nicht neu, neu ist nur, dass sich die Förderung zukünftig am Modell des Destinationsmanagements der dritten Generation auszurichten hat (prozessorientierte statt institutionelle Sichtweise). Das Destinationsmanagement der dritten Generation ist stark nachfrage- und damit geschäftsgetrieben. Es erleichtert eine Sichtweise, welche über bestimmte geographisch oder institutionell definierte Räume hinausreicht, und damit auch eine politisch produktivere Zusammenarbeit über Gemeinde- und Kantonsgrenzen hinweg.

Diese Stossrichtung zielt darauf ab, zunächst finanziell und auf Basis eines Leistungsauftrages sicherzustellen, dass eine DMO (derzeit die ATAG) für die grundsätzliche Vermarktung touristischer Angebote im Kanton und die damit verbundenen Prozesse verantwortlich zeichnet. Dazu gehört auch die Sicherstellung eines gewissen „touristischen Grundrauschens“. Der Kanton finanziert diesen Bereich vollumfänglich, weil hier zum einen der Markt versagt, da kein Wettbewerb um die Stellung einer DMO herrscht, und zum anderen Aufgaben im öffentlichen Interesse übernommen werden. Dieser Bereich wird bereits heute im Rahmen der aktuellen Leistungsvereinbarung mit der ATAG finanziell unterstützt.

Zentral durch die DMO gesteuert, werden in Zusammenarbeit mit den Leistungsträgern strategische Geschäftsfelder identifiziert und die Vermarktung von Leistungen innerhalb dieser Geschäftsfelder basierend auf einem Businessplan pro Geschäftsfeld vorbereitet. Der Kanton finanziert die Vermarktung dieser Geschäftsfelder auf Basis von Businessplänen bis max. 70 % mit. Die staatliche Förderung rechtfertigt sich mit den wirtschaftlichen Effekten der Fördermassnahmen, wovon auch nicht direkt an den Massnahmen beteiligte Unternehmen profitieren. Die Führung, d.h. die Verantwortung für die Umsetzung dieser Geschäftsfelder ist grundsätzlich offen und kann von der ATAG, einem zentralen Leistungsträger im Kanton (z.B. Appenzeller Bahnen) oder von einer Institution bzw. einem Unternehmen ausserhalb des Kantons übernommen werden.

### **(3) Unterstützung des Strukturwandels in der Beherbergungswirtschaft**

Verschiedene Studien haben gezeigt, dass die Beherbergungsstruktur in Appenzell Ausserrhoden Verbesserungspotential und Nachholbedarf hat. Viele Betriebe sind nicht wettbewerbsfähig, insbesondere was das Preis-/Leistungsverhältnis betrifft. Zudem fehlt es an Betrieben, die den rasch ändernden und sich immer mehr differenzierenden Bedürfnissen der Gäste gerecht werden. Die Vorlage schafft daher die gesetzliche Grundlage für die finanzielle Unterstützung des notwendigen Strukturwandels in der Ausserrhoder Beherbergungsindustrie (vgl. Art. 6). Der Strukturwandel soll namentlich durch die Förderung neuer, nachhaltig marktfähiger Geschäftsmodelle bei neuen sowie bestehenden Betrieben unterstützt werden.



### c) Verzicht auf Finanzhilfen an touristische Infrastrukturen

Der Kanton stellt seit Mitte der 1990er-Jahre jährlich Fr. 150'000, seit 2006 Fr. 100'000 für Förderbeiträge an touristische Infrastrukturen zur Verfügung, um investitionswillige Unternehmen mit A-fonds-perdu-Beiträgen zu unterstützen. Dabei handelte es sich insbesondere um Beiträge an Umbauten/Renovationen von Gastgewerbebetrieben. Diese Beiträge setzen finanzielle Anreize im Sinne einer Anschubfinanzierung. Die eingesetzten Mittel können aber keine Impulswirkung erzielen, da die zur Verfügung stehende Summe für die Förderung grösserer Projekte nicht ausreicht. Mit den vorhandenen Geldern kann auch keine antizyklische Politik betrieben werden, da die Beiträge des Kantons die Finanzierungslücken bei Investitionen bei weitem nicht zu schliessen vermögen. Das Sparprogramm des Kantons (Entlastungsprogramm 2015/2016) sieht zudem einen vollständigen Verzicht dieser Fördergelder ab 2015 vor (Massnahme V05). Aus diesen Gründen verzichtet der vorliegende Gesetzesentwurf auf die Förderung von touristischen Infrastrukturen.

Die Unterstützung von touristischen Infrastrukturen ist aber nach wie vor möglich: So unterstützt der Bund die Beherbergungswirtschaft in erster Linie durch die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH). Die SGH ist eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft auf Basis des Bundesgesetzes über die Förderung der Beherbergungswirtschaft (SR 935.12). Die SGH verfolgt das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit der Beherbergungswirtschaft zu erhalten und zu verbessern, indem sie für Investitionsvorhaben Darlehen an Beherbergungsbetriebe in festgelegten Fremdenverkehrsgebieten und Badekurorten gewährt. Zum Förderperimeter gehört auch der Kanton Appenzell Ausserrhoden. Mit der Zuführung von zinsgünstigem Risikokapital soll die Kapitalstruktur jener Betriebe, welche über eine gesunde Ertragslage verfügen, gleichzeitig aber eine Eigenkapitalücke aufweisen, verbessert und deren Existenz auf dem Markt nachhaltig gesichert werden.

Touristische Infrastrukturen können zukünftig – wie bereits heute – zudem durch Bund und Kanton mit Mitteln der Neuen Regionalpolitik (NRP) unterstützt werden (Bundesdarlehen und kantonale A-fonds-perdu-Beiträge). Dies ist beispielsweise bei nicht renditeorientierten Trägerschaften der Fall: SAC-Hütten, Jugendherbergen, REKA-Feriendörfer, Naturfreundehäuser, usw. Mit NRP-Darlehen unterstützt werden können ausserdem Infrastrukturen, welche im Rahmen eines Hotelprojektes erstellt oder umgebaut werden, unter der Bedingung, dass sie öffentlich zugänglich sind und mehrheitlich von den nicht hoteleigenen Gästen eines Tourismusortes genutzt werden. Dazu gehören beispielsweise Wellness-Anlagen, Seminar- oder Kongressinfrastrukturen, Hallenbäder, Curlinghallen oder andere Sportanlagen. Die Infrastrukturen müssen ein marktfähiges Angebot darstellen, das zur strategischen Positionierung der Destination passt und deren Wettbewerbsfähigkeit erhöht. Die Bereiche Übernachtung und Gastronomie eines Hotelbetriebes können nicht mit Mitteln aus der NRP gefördert werden, da dort die SGH zum Einsatz kommt. Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen finden sich im Bundesgesetz über Regionalpolitik (SR 901.0) sowie in Art. 6a ff. des kantonalen Gesetzes über die Wirtschaftsförderung (bGS 911.1).

Schliesslich bietet Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung die gesetzliche Grundlage, um innovative Vorhaben ansässiger oder neuer Unternehmen mit Förderbeiträgen zu unterstützen, wenn

- das Vorhaben im volkswirtschaftlichen Interesse des Kantons liegt,
- dadurch neue Arbeitsplätze geschaffen werden oder bestehende erhalten bleiben,
- dem Vorhaben ein klares Konzept zugrunde liegt und
- die Unternehmenstätigkeit ganz oder überwiegend auf einen überregionalen Markt ausgerichtet ist (einzelbetriebliche Förderung).



Diese Bestimmung wurde bis anhin noch nie angewandt, die Förderung von wichtigen touristischen Projekten (z.B. Hotelprojekt mit Leuchtturmcharakter) ist auf dieser Grundlage aber grundsätzlich möglich.

### **d) Kantonale Tourismusabgabe (eine statt zwei Abgaben)**

Die Vorlage sieht vor, die kantonale Beherbergungstaxe und die kantonale Tourismusabgabe durch eine einzige neue Abgabe zu ersetzen, die mit nach Art und Grösse der Betriebe abgestuften jährlichen Pauschalen arbeitet. Mit der neuen Abgabe sollen die Eigentümer von Übernachtungsmöglichkeiten motiviert werden, Ferienhäuser sowie Ferien- und Zweitwohnungen vermehrt zu vermieten, weil neu keine Mehrabgaben in Form von Beherbergungstaxen mehr anfallen und die damit verbundenen Kosten der Erhebung wegfallen. Zudem kann damit der Gefahr der Steuerhinterziehung begegnet werden, da heute von Seiten des Kantons keine Kontrolle darüber möglich ist, wie viele und welche Personen im Kanton übernachten. Gleichzeitig soll die Abgabepflicht auf Zweitwohnungen, Anbieter von gewinnorientierten touristischen oder auf Freizeit ausgerichteten Aktivitäten (z.B. Alpenschulen, Anbieter von Outdooraktivitäten) sowie auf öffentliche Transportunternehmen (z.B. Seil- und Bergbahnen, Eisenbahn- und Busunternehmen) ausgedehnt werden. Mit dem Einbezug der Anbieter von touristischen Aktivitäten und der öffentlichen Transportunternehmen, die im Kanton teilweise einen hohen Anteil touristischer Verkehrsleistung erreichen, sollen neu auch die Tagestouristen indirekt erfasst werden.

Gleichzeitig soll die neue Tourismusabgabe von der Erteilung einer Alkoholausschankbewilligung entkoppelt werden. Heute ist die Tourismusabgabe an die Erteilung einer wirtschaftspolizeilichen Bewilligung gemäss Gastgewerbegesetz (bGS 955.11) geknüpft. Abgabepflichtig sind Gastgewerbebetriebe, die Alkohol entgeltlich abgeben. Es besteht kein sachlicher Zusammenhang zwischen der Bewilligung zum Alkoholausschank und den durch die kantonale Tourismusförderung direkt oder indirekt profitierenden Gastgewerbebetrieben.

### **e) Keine Ausweitung der Abgabepflichtigen**

Der Gesetzesentwurf sieht bewusst von einer Tourismusabgabe ab, die auf den aus dem Tourismus empfangenen direkten und indirekten wirtschaftlichen Effekten basiert (z.B. bei Verkaufsläden, Tankstellenshops, Bauindustrie durch Tourismus analog dem Modell, das der Kanton Appenzell Innerrhoden kennt). Gegen diesen Ansatz spricht – neben einem hohen Vollzugsaufwand für die Veranlagung und den Bezug der Abgabe –, dass eine genaue Berechnung des wirtschaftlichen Effekts nicht möglich ist. Zudem würde auf diese Weise eine neue Steuer für viele Unternehmen eingeführt.

### **f) Festhalten an den Kurtaxen**

Die Kurtaxen sollen gemäss Gesetzesentwurf das (einzige) Instrument der Gemeinden bleiben, touristische Einrichtungen, Dienstleistungen und Veranstaltungen in den Gemeinden gesondert zu finanzieren. Die damit finanzierten Massnahmen müssen primär dem Gast zu Gute kommen. Ausgeschlossen ist daher eine Mittelverwendung für die Finanzierung von ordentlichen Gemeindeaufgaben. Von einer Ermächtigung der Gemeinden, zusätzlich zu den Kurtaxen weitere (z.B. betriebsabhängige) Tourismusförderungsabgaben zu erheben, wird bewusst abgesehen.



## **g) Finanzierung der Fördermassnahmen**

Die Fördermassnahmen werden – mit Ausnahme der NRP-finanzierten Massnahmen – durch eine zweckgebundene Tourismusabgabe, die die heutigen kantonalen Abgaben (Beherbergungstaxe und Tourismusabgabe) ersetzt, sowie aus allgemeinen Steuermitteln finanziert.

Die Vergabe des Leistungsauftrags an die DMO (vgl. Art. 3) fällt in die (abschliessende) Zuständigkeit des Regierungsrates und kann an das Departement delegiert werden. Für die übrigen Ausgaben gelten die üblichen Finanzkompetenzen, wobei der Regierungsrat die Kompetenzen nachgeordneter Stellen durch Verordnung regeln kann.

## **h) Aufhebung der Tourismuskommission**

Die regierungsrätliche Tourismuskommission hat gemäss geltendem Recht das zuständige Departement in Fragen des Tourismus zu beraten, Gesuche um Ausrichtung von Kantonsbeiträgen zu begutachten und für die nötige Koordination innerhalb der am Tourismus interessierten Organisationen zu sorgen. Der Kommission obliegen demnach – abgesehen von der Beratungsfunktion – eigentliche Vollzugsaufgaben der Verwaltung (Behandlung von Gesuchen um Finanzhilfen) resp. der kantonalen Tourismusorganisation (Koordinationsaufgaben). Nachdem gemäss vorliegendem Gesetzesentwurf an touristische Infrastrukturen keine Beiträge mehr geleistet werden sollen (ausser über NRP-Mittel finanzierte Vorhaben), entfällt eine dieser Kernaufgaben. Auch zum Zwecke der Beratung des zuständigen Departements resp. des Regierungsrates ist eine ständige Kommission nicht mehr erforderlich. Tourismusspezifische Fragestellungen können zukünftig durch im Einzelfall berufene fachkompetente Expertengruppen behandelt werden. Auch für die Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen stehen andere Mitsprachemöglichkeiten zur Verfügung (z.B. im Rahmen von Expertenkommissionen oder von ordentlichen Beteiligungsverfahren), sodass keine regierungsrätliche Kommission aufrechterhalten werden muss. Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird folglich auf eine ständige regierungsrätliche Kommission verzichtet.

## **2. Erlassform**

Nachdem das geltende Gesetz aus dem Jahr 1976 stammt und in der Zwischenzeit viermal teilrevidiert wurde, muss eine Totalrevision vorgesehen werden. Wie Appenzell Ausserrhoden kennen die meisten Kantone ein Tourismus(förderungs-)gesetz (AI, BE, BL, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, TI, UR, VS, ZG). In einigen Kantonen ist die Tourismusförderung in den Standortförderungs- resp. Wirtschaftsförderungsgesetzen geregelt (AG, BS, SO, SZ, TG, VD). Kein Tourismusgesetz kennt ZH.

Eine Integration der Tourismusförderung in das Gesetz über die Wirtschaftsförderung wurde geprüft und verworfen. Einerseits besteht momentan kein Bedarf, das Gesetz über die Wirtschaftsförderung total zu revidieren und damit gleichzeitig die Tourismusförderung zu integrieren. Andererseits ist das Gesetz über die Wirtschaftsförderung ein relativ junger Erlass (Inkraftsetzung per 1. Januar 2006), der sich in der Praxis im Grundsatz bewährt hat. Sowohl bei der Tourismusförderung als auch bei der Wirtschaftsförderung geht es zwar letztlich um Standort- und Imageförderung. In der Wirtschaftsförderung steht aber generell die strukturell und regional ausgewogene Entwicklung der Wirtschaft und des Wohnstandorts im Vordergrund. Demgegenüber stellt die Tourismusförderung eine Spezialordnung der allgemeinen Wirtschaftsförderung dar, die aufgrund der Bedeutung des Tourismus in Appenzell Ausserrhoden eine separate Gesetzgebung rechtfertigt. Von einer Integration



der Tourismusförderung ins Wirtschaftsförderungsgesetz soll daher abgesehen werden. Längerfristig ist eine Integration in ein ganzheitliches „Wirtschaftsgesetz“ jedoch denkbar (analog etwa zum Kanton Solothurn).

### **3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

#### **I. Allgemeine Bestimmungen**

##### **Art. 1 Zweck**

Der Zweckartikel zeigt auf, welche übergeordnete Ziele mit den Fördermassnahmen nach diesem Gesetz erreicht werden sollen. Im Vergleich zum geltenden Tourismusgesetz ist der neue Erlass stärker auf die Bewältigung der gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen der Tourismuswirtschaft ausgerichtet. Die kantonale Tourismuspolitik ist aber nicht in der Lage, diese Herausforderungen allein zu bewältigen. Sie wird mit ihren Massnahmen nur einen Beitrag leisten können.

##### **Art. 2 Zuständigkeiten**

Soweit keine besondere Vollzugsbehörde im Gesetz genannt ist, vollzieht die in der Verordnung noch näher zu bezeichnende kantonale Stelle die dem Kanton zufallenden Aufgaben. Die kantonale Vollzugsstelle wird voraussichtlich das Amt für Wirtschaft und Arbeit sein.

#### **II. Fördermassnahmen**

##### **Art. 3 Vermarktungsfähigkeit der Tourismusdestination**

Abs. 1 ist die gesetzliche Grundlage für die finanzielle Abgeltung der Sicherstellung der generellen Vermarktungsabläufe touristischer Angebote im Kanton. Ein Leitunternehmen (Destinations-Management-Organisation, DMO, derzeit die ATAG) hat dabei insofern die Führungsrolle, als es hierzu notwendige Prozesse (v.a. Marketing-Planungsprozesse) organisiert und teilweise auch direkt übernimmt. Die Prozesse sollen am Destinationsmanagement der dritten Generation ausgerichtet werden. Zudem geht es unter diesem Titel um die finanzielle Abgeltung der Sicherstellung einer Basisinfrastruktur für die Vermarktung touristischer Angebote im Kanton (z.B. ein zentrales Internet-Portal, ein zentrales Buchungssystem für Angebote, allgemeine Werbemittel etc.)

Zu diesem Zwecke vergibt der Regierungsrat einen Leistungsauftrag an eine oder mehrere DMO. Der Leistungsauftrag an die DMO ist keine Subvention, sondern ein Leistungseinkauf. Der Kanton bestimmt die Leistung, nicht der Beauftragte. Der Kanton übernimmt die Finanzierung dieses Bereichs vollständig, da hier gemeinsame Aufgaben einer ganzen Branche übernommen werden und ein Marktversagen herrscht (stark heterogene Branche, keine klaren Zuständigkeiten).

Die Vergabe des Leistungsauftrages an die DMO fällt in die Zuständigkeit des Regierungsrates und kann an das Departement delegiert werden. Die Kompetenz umfasst nicht nur die Ermächtigung, den Leistungsauftrag zu vergeben, sondern auch die entsprechenden Ausgaben zu bewilligen (Finanzkompetenz).



## **Art. 4 Förderung touristischer Grundlagen**

Abs. 1 ist die gesetzliche Grundlage für die finanzielle Unterstützung von Massnahmen im Kanton, die die Nutzbarmachung gesellschaftlicher, kultureller oder natürlicher Grundlagen des Tourismus erhalten oder verbessern bzw. erweitern (vgl. auch vorne Ziff. C.1.b), S. 9). Unter gesellschaftlichen und kulturellen Grundlagen sind bspw. Musik, Brauchtum, Feste oder traditionelles medizinales und landwirtschaftliches Wissen zu verstehen.

Abs. 4 ist die gesetzliche Grundlage, damit der Kanton die Erarbeitung konzeptioneller Grundlagen zur Tourismusförderung in Auftrag geben oder unterstützen kann. Zudem soll sich der Kanton bei Bedarf an touristischen Institutionen (insbesondere Tourismusorganisationen) beteiligen können.

Abs. 4 ist ein eigenständiger Tatbestand. Er hat zu Abs. 1–3 keinen direkten Bezug.

## **Art. 5 Förderung touristisch bedeutsamer Geschäftsfelder**

Bei der Angebotsgestaltung nach Abs. 1 geht es um die Entwicklung und Bündelung bestehender oder neuer touristischer Angebote zu verkaufsfähigen Produkten (Dienstleistungen, Infrastrukturen). Die Vermarktung umfasst Marketing- und Kommunikationsinstrumente sowie den Vertrieb und Verkauf. Im Vordergrund steht unter diesem Fördertatbestand die Unterstützung der Vermarktung sog. strategischer Geschäftsfelder.

Die Entwicklung von strategischen Geschäftsfeldern gehört zu den nach Art. 4 abgegoltenen Aufgaben der DMO. Die DMO identifiziert dabei in Zusammenarbeit mit den touristischen Leistungsträgern im Kanton drei bis fünf strategische Geschäftsfelder und bereitet die Vermarktung von Leistungen innerhalb dieser Geschäftsfelder basierend auf einem Businessplan vor.

Die Vermarktung eines strategischen Geschäftsfelds (d.h. die Umsetzung der strategischen Leitlinien) ist offen und kann von der ATAG, einem Leitunternehmen im Kanton (z.B. Appenzeller Bahnen) oder von einer Institution oder einem Unternehmen ausserhalb des Kantons übernommen werden. Kombinationen sind ebenfalls möglich. Der Kanton finanziert die Vermarktung dieser Geschäftsfelder bis zu einem gewissen Grad mit (Abs. 3). Die übrigen Mittel kommen entweder von Leistungsträgern oder aus anderen Quellen (z.B. Gesundheit, NRP). Mehrjährige Finanzhilfen sind in einer Leistungsvereinbarung zu regeln (vgl. Art. 8 Abs. 2).

Strategische Geschäftsfelder sind häufig kantonsübergreifend ausgerichtet, weil sie sich an den Touristen- resp. Gästeströmen orientieren. Die Gäste kümmern sich wenig um politische Grenzen. Finanzhilfen können daher auch für kantonsübergreifende Geschäftsfelder gewährt werden (z.B. Geschäftsfeld „Wandern“ zusammen mit Appenzell Innerrhoden oder Geschäftsfeld „Business- und Seminarhotel“ zusammen mit St.Gallen-Bodensee-Tourismus etc.) (Abs. 1). Grundlagen der Finanzhilfen sind mehrjährige Businesspläne resp. ein Businessplan pro Geschäftsfeld. Bei kantonsübergreifenden Geschäftsfeldern wird nur der „Ausserrhoder Teil“ der Businesspläne mitfinanziert. Die identifizierten strategischen Geschäftsfelder sind mit den regionalen Akteuren des Tourismus zu koordinieren (z.B. mit VAT AI, Toggenburg Tourismus, St.Gallen-Bodensee-Tourismus oder bedeutenden Leistungsträgern der Region).

Art. 5 sieht keine betragsmässige Limitierung der Finanzhilfen vor, weil keine Aussage möglich ist, wie hoch die Finanzhilfen für die Vermarktung der strategischen Geschäftsfelder zukünftig genau sein werden. Eine gewisse Flexibilität ist mit anderen Worten erforderlich. Eine solche Regelung lässt sich ohne weiteres verant-



worten, da im Gesetz ausreichend Steuerungselemente eingebaut sind, die dafür sorgen, dass die Kantonsunterstützungen nicht überborden. Zu diesen Steuerungselementen zählen insbesondere:

- die Verpflichtung der Empfängerinnen oder Empfänger von Finanzhilfen, sich angemessen mit eigenen Mitteln am Vorhaben zu beteiligen (Art. 7 Abs. 1);
- die Regelung, dass kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfen besteht (Art. 7 Abs. 3);
- der Grundsatz einer nach der Gesamtwirkung der Fördermassnahmen differenzierten Förderung (Art. 8 Abs. 1);
- die beschränkt zur Verfügung stehenden Mittel (Art. 8 Abs. 1);

### **Art. 6 Förderung des Strukturwandels in der Beherbergungswirtschaft**

Abs. 1 schafft die gesetzliche Grundlage für die finanzielle Unterstützung eines Strukturwandels in der Ausserrhoder Beherbergungswirtschaft. Der Strukturwandel soll namentlich durch die Mitfinanzierung von neuen und nachhaltig marktfähigen Geschäftsmodellen (inkl. Planung von Infrastrukturvorhaben oder Projektstudien) für Beherbergungsbetriebe unterstützt werden. Voraussetzung ist allerdings, dass diese Vorhaben eine bedeutende regionale Wertschöpfung erwarten lassen. Ein neues Geschäftsmodell resp. ein Betrieb ist dann wirtschaftlich nachhaltig, wenn durch das neuen Geschäftsmodell mittel- und langfristig ausreichend Mittel erwirtschaftet werden können (selbsterwirtschaftet oder von Dritten zugeflossen), um die Kosten zu decken. Eine bedeutende regionale Wertschöpfung liegt dann vor, wenn auch zahlreiche Drittbetriebe von den Finanzhilfen profitieren, in dem bspw. Arbeitsplätze erhalten oder neu geschaffen werden können. Ein unterstützungswürdiges Vorhaben muss in seinen Effekten also über den einzelnen Betrieb hinausreichen.

Finanzhilfen nach dieser Bestimmung setzen voraus, dass sich die Standortgemeinde zumindest im gleichen Umfang wie der Kanton an den Fördermassnahmen beteiligt (Abs. 2).

Wie bereits vorne unter Ziff. C.1.c), S. 11, erwähnt, besteht neben der auf die Tourismusgesetzgebung gestützte Fördertätigkeit auch die Möglichkeit, neue Geschäftsmodelle und Infrastrukturvorhaben im Rahmen der NRP oder der allgemeinen kantonalen Wirtschaftsförderung zu unterstützen.

### **Art. 7 Allgemeines über Finanzhilfen**

#### **a) Voraussetzungen**

Die Empfängerinnen und Empfänger von Finanzhilfen (Art. 4, 5 und 6) haben sich angemessen mit eigenen Mitteln am Vorhaben zu beteiligen. Die jeweilige Eigenleistung soll jeweils unter Berücksichtigung der massnahmenspezifischen Gegebenheiten und der finanziellen Möglichkeiten des Subventionsempfängers festgelegt werden.

Für den Leistungsauftrag an die DMO gilt Art. 7 nicht, da die Sicherstellung der Vermarktungsfähigkeit der Tourismusdestination keine Subventionsmassnahme darstellt, sondern ein Leistungseinkauf (vgl. Erläuterungen zu Art. 3, S. 14).

Abs. 2 ermöglicht es, durch spezielle Bedingungen und Auflagen in Einzelfällen ein den Projekterfolg sicherndes Verhalten des Subventionsempfängers zu fördern und allfällige Missbräuche zu verhindern.



### **Art. 8 b) Ausrichtung, Rückforderung**

Finanzhilfen werden gemäss Abs. 1 in der Regel als Beiträge à fonds perdu ausgerichtet. Andere Formen der Subvention wie etwa Darlehen oder Defizitgarantien sind damit ausnahmsweise möglich. Abs. 1 verlangt zudem eine nach der Gesamtwirkung der Fördermassnahmen differenzierte Förderung. Dies ist insbesondere bei der finanziellen Unterstützung von verschiedenen strategischen Geschäftsfeldern, die sich gegenseitig konkurrieren, zu beachten. Die Höhe der Finanzhilfen wird schliesslich bestimmt durch die beschränkt zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel. Es ist schliesslich der Kantonsrat, der über den Voranschlag entscheidet, welche Mittel für die Tourismusförderung zur Verfügung stehen.

Abs. 3 ist die gesetzliche Grundlage, um nicht rechtskonform verwendete Finanzhilfen zurückzufordern.

### **Art. 9 c) Verfahren**

Das Gesetz hält nur die Grundzüge zum Verfahren fest. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten, insbesondere Art und Inhalt der Gesuchsunterlagen (z.B. Art und Inhalt von Businessplänen) in der Verordnung.

## **III. Kantonale Tourismusabgabe**

### *Vorbemerkung; Rechtsnatur der Tourismusabgabe*

Bei der (kantonalen) Tourismusabgabe und der (kommunalen) Kurtaxe handelt es sich nach der neueren Terminologie um sogenannte Kostenanlastungssteuern. Darunter fallen Sondersteuern, die einer bestimmten Gruppe von Pflichtigen auferlegt werden, weil dieser Kreis zu bestimmten Aufwendungen des Gemeinwesens eine nähere Beziehung hat als die Gesamtheit der Steuerpflichtigen. Es muss hier kein individueller, dem einzelnen Pflichtigen zurechenbarer Sondervorteil vorliegen. Vielmehr genügt es, dass die betreffenden Aufwendungen des Gemeinwesens den Abgabepflichtigen eher zuzurechnen sind als der Allgemeinheit, sei es, weil dieser Kreis von den Leistungen generell stärker profitiert als andere oder weil er als hauptsächlicher Verursacher dieser Aufwendungen angesehen werden kann. Die Kostenanlastungssteuer stellt, da sie voraussetzungslos erhoben wird, eine Steuer dar.

### **Art. 10 Grundsatz**

Der Kanton erhebt eine Tourismusabgabe (Abs. 1). Aufgrund der Rechtsnatur der Tourismusabgabe als Kostenanlastungssteuer hält Abs. 2 ausdrücklich fest, dass der Ertrag der Tourismusabgabe zur Finanzierung von Massnahmen nach diesem Gesetz zu verwenden ist. Mit anderen Worten hat der Kanton die Erträge aus der Abgabe zweckgebunden für Tourismusförderungsmassnahmen zu verwenden.

### **Art. 11 Abgabepflicht**

Die Tourismusabgabe zu entrichten haben die im Gesetz genannten natürlichen und juristischen Personen. Dabei handelt es sich in erster Linie um die Hotelbetriebe (Abs. 1 lit. a) und Parahotelleriebetriebe (Abs. 1 lit. b). Zu den Hotelbetrieben gehören neben den „echten“ Hotels auch Pensionen, Gasthäuser, Herbergen, hotelähnlich betriebene Berggasthäuser sowie die Kurbetriebe. Unter Kurbetrieben sind Kurhäuser mit ärztlicher Leitung oder Betreuung, Höhenkliniken, Rheumakliniken u. dgl. zu verstehen. Nicht abgabepflichtig sind hingegen Spitäler und Heime für Patientinnen und Patienten in medizinischer Behandlung, welche auf der Spitalliste geführt werden. Bei diesen Betrieben steht die medizinische oder therapeutische Behandlung und nicht die Beherbergungsleistung im Vordergrund.



Während die Abs. 1 und 2 lit. a den Kreis der bisher Abgabepflichtigen umschreibt, weiten ihn Abs. 2 lit. b und c aus. Mit diesen Bestimmungen sollen neu auch die Tagestouristen indirekt erfasst werden.

Der Abgabepflicht unterstellt ist nach Abs. 3 neu auch, wer sich zu Ferien- oder Erholungszwecken in eigenen Häusern, Wohnungen oder Zimmern aufhält und im Kanton nicht seinen steuerlichen Wohnsitz hat (Zweitwohnungsbesitzer).

### **Art. 12 Bemessungsgrundlagen**

Die Tourismusabgabe wird in Form einer jährlichen Pauschale erhoben. Je nach Betriebsart ist die Bemessungsgrundlage unterschiedlich (Abs. 1).

Der Regierungsrat legt nach Abs. 2 in den Ausführungsbestimmungen die Ansätze für die konkrete Abgabe sowie die Einzelheiten fest. Er kann insbesondere für Saisonbetriebe und kleine Hotelbetriebe reduzierte Ansätze vorsehen. Bei Restaurationsbetrieben sind zudem nach der Grösse des Betriebs abgestufte Ansätze vorgesehen (z.B. kleine, mittlere, grosse Betriebe); damit ist es etwa möglich, einen grossen Restaurationsbetrieb eines Hotels anders zu behandeln als eine Besenbeiz.

### **Art. 13 Erhebung**

Zuständig für die Erhebung der Tourismusabgabe (Veranlagung und Bezug) ist nach Abs. 1 der Kanton. Damit wird von der heute für die Beherbergungstaxen geltenden Regelung abgewichen, wonach die Gemeinden diese Abgabe für den Kanton (kostenlos) zu erheben haben, während der Ertrag dem Kanton zugutekommt. Die Überprüfung der von den Abgabepflichtigen an die Gemeinden geleisteten Beherbergungstaxen gestaltete sich für den Kanton in der Vergangenheit schwierig. Der Kanton ist auf Informationen und Kooperation der Gemeinden resp. der mit der Erhebung beauftragten Kur- und Verkehrsvereine angewiesen und hat keine direkte Kontrolle über die erhobenen Taxen. Mit der teilweisen Auflösung der Kur- und Verkehrsvereine ist auf kommunaler Ebene in den letzten Jahren zudem Fachwissen verloren gegangen. Die geschilderte Problematik hat sich dadurch akzentuiert.

Neu wird die Abgabe auf Grundlage einer Selbstdeklaration (z.B. über Art und Grösse des Betriebs) durch die Abgabepflichtigen erhoben (Abs. 1). In der Verordnung ist das Verfahren der Selbstdeklaration (z.B. Art der Bekanntgabe oder Zustellung eines Formulars etc.) genauer zu regeln.

Um die Daten über die abgabepflichtigen Personen auf einem aktuellen Stand zu halten, sind die Gemeinden verpflichtet, dem Kanton die Abgabepflichtigen in ihrer Gemeinden jährlich zu melden (Abs. 2). Die kommunalen Stellen kennen die abgabepflichtigen Betriebe, Ferien- und Zweitwohnungen in ihrer Gemeinde in der Regel besser als die kantonalen Stellen. Sie erheben in aller Regel eine Kurtaxe, führen ein Gebäude- und Wohnungsregister und werden im Rahmen der Erteilung von Gastgewerbebewilligungen angehört.

## **IV. Kommunale Kurtaxen**

### **Art. 14 Grundsatz**

Mit Abs. 1 ermächtigt der Kanton die Gemeinden, für die Beherbergung (Übernachtung) von Gästen eine Kurtaxe zu erheben. Bei Gästen handelt es sich um natürliche Personen ohne Wohnsitz in der Gemeinde.



Abs. 2 bestimmt, dass der Ertrag der Abgabe zur Finanzierung von touristischen Einrichtungen, Veranstaltungen und Dienstleistungen oder zur Unterstützung der Angebotsgestaltung im Tourismus zu verwenden ist. Zudem sollen die Gemeinden die Möglichkeiten haben, mit dem Ertrag auch Leistungen bei Tourismusorganisationen „einzukaufen“. Gemäss langjähriger Rechtsprechung ist damit die Verwendung für die Tourismuswerbung und zur Finanzierung von ordentlichen Gemeindeaufgaben ausgeschlossen.

### **Art. 15 Kurtaxenreglement**

Erheben die Gemeinden eine Kurtaxe, haben sie durch Reglement mindestens den Kreis der Abgabepflichtigen (Steuersubjekt), die Bemessungsgrundlage (Steuerobjekt) und die Höhe der Kurtaxe, die Art der Erhebung, den Verwendungszweck sowie die entsprechende Kontrolle zu regeln (Abs. 1).

Das „Kurtaxenreglement“ bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat (Abs. 2). Vorprüfungsinstanz ist das zuständige Departement.

### **Art. 16 Übertragung von Aufgaben**

Die Gemeinde kann das Kurtaxenreglement selber vollziehen. In Gemeinden mit einer eigenen Tourismusorganisation (Kur- oder Verkehrsverein) war es in der Vergangenheit üblich, diese mit der Erhebung der Kurtaxen zu betrauen. Gestützt auf diese Bestimmung ist es somit weiterhin möglich, die Erhebung und die Verwendung der Kurtaxe – gegen angemessene Entschädigung – mittels Reglement an Dritte zu übertragen. Neben den kommunalen Kur- resp. Verkehrsvereinen kann das auch eine kantonale Tourismusorganisation sein. Die Aufsicht über die Erhebung und die Verwendung der Tourismusabgaben verbleibt bei der Gemeinde.

## **V. Gemeinsame Abgabebestimmungen**

### **Art. 17 Mitwirkungs- und Auskunftspflicht**

Die Abgabepflichtigen wirken bei der Erhebung der Abgaben mit (Selbstdeklaration) und geben der zuständigen (kommunalen oder kantonalen) Stelle oder – bei der Übertragung dieser Aufgabe an Dritte – der zuständigen Organisation Auskunft.

### **Art. 18 Strafbestimmungen**

Vorsätzliche und fahrlässige Übertretungen der in Abs. 1 genannten Tatbestände werden mit Busse bestraft. Gemäss Art. 106 Abs. 1 StGB (SR 311.0) können Bussen bis maximal Fr. 10'000 ausgesprochen werden. In leichten Fällen kann statt einer Busse eine Verwarnung ausgesprochen werden (Abs. 2).

## **VI. Schlussbestimmungen**

### **Fremdaufhebungen**

Mit dem neuen Tourismusgesetz können das Gesetz über die Förderung des Tourismus vom 25. April 1976 sowie die Verordnung zum Gesetz über die Förderung des Tourismus vom 7. Dezember 1992 aufgehoben werden.



## D. Auswirkungen

### 1. Kanton

Mit der Totalrevision des Tourismusgesetzes sind im Vergleich zu heute keine Mehrausgaben für den Kanton geplant. Im Vergleich zu heute fallen die Unterstützungsbeiträge an Gastgewerbebetriebe in der Höhe von Fr. 100'000 pro Jahr weg. Im Bereich der Unterstützung der Vermarktung der Tourismusdestination soll das heutige Niveau von rund Fr. 900'000 pro Jahr gehalten werden (Massnahmen nach Art. 4 und 5). Hinzu kommen Finanzhilfen nach Art. 4 und 6, die heute nur schwer abschätzbar sind (ca. Fr. 100'000/Jahr). Insgesamt ist auf der Ausgabenseite auch zukünftig mit Fördermassnahmen von rund Fr. 1.0 Mio. zu rechnen.

Bedingt durch die Ausdehnung des Kreises der Abgabepflichtigen für die neue Tourismusabgabe ist auf der Einnahmenseite im Vergleich zu heute (Beherbergungstaxe: Fr. 300'000, Tourismusabgabe Fr. 90'000, total Fr. 390'000) mit etwas höheren Erträgen zu rechnen, im Einzelnen wie folgt:

Betriebsart	Anzahl	max. Ansatz (in Fr.)	Ø Ansatz (in Fr.)	Einnahmen (in Fr.)
Hotelbetriebe	880 Zimmer	350	250	220'000
Parahotelleriebetriebe	250 Zimmer	150	150	37'500
Ferienhäuser/-wohnungen	300 Zimmer	150	150	45'000
Gruppenunterkünfte	500 Schlafplätze	10	10	5'000
Zweitwohnungen	50 Wohnungen	600	400	20'000
Restaurationsbetriebe	375 Betriebe	500	300	112'500
Anbieter von gewinnorientierten Aktivitäten	20 Betriebe	1'000	600	12'000
Transportunternehmen	7 Betriebe	5'000	3'000	21'000
<b>Total</b>				<b>473'000</b>

Unter dem Strich ist somit zukünftig von einem Nettoaufwand pro Jahr im Bereich der Tourismusförderung von rund Fr. 530'000 auszugehen (Ausgaben: Fr. 1'000'000, Einnahmen: Fr. 470'000).

Die Fachstelle Tourismus ist derzeit im Departementssekretariat Volks- und Landwirtschaft angesiedelt. Im Rahmen der laufenden Reorganisation der kantonalen Verwaltung ist geplant, diese Aufgaben ins Amt für Wirtschaft und Arbeit zu überführen und dafür eine Kompetenzstelle aufzubauen. Die dafür erforderlichen personellen Ressourcen können departementsintern ohne zusätzliche Stellenprozente zur Verfügung gestellt werden.

### 2. Gemeinden

Die Vorlage hat auf die Gemeinden keine wesentlichen Auswirkungen. Im administrativen Bereich (Wegfall der Erhebung der Beherbergungstaxen) werden sie entlastet. Fördermassnahmen nach Art. 6 sollen von Kanton und Gemeinden zu gleichen Teilen mitfinanziert werden.



### 3. Tourismuswirtschaft

Mit der Totalrevision des Tourismusgesetzes wird ein Beitrag geleistet, die Tourismuswirtschaft im Kanton zu stärken, die regionale Wertschöpfung zu erhöhen und die Ausserrhoder Beherbergungswirtschaft bei der Bewältigung bestehender struktureller Herausforderungen zu unterstützen.

Folgende Modellrechnungen (Basis: Beherbergungstaxe Fr. 1.50; Tourismusabgabe Fr. 270) zeigen die Auswirkungen der neuen Tourismusabgabe auf einzelne Betriebe:

#### Hotelbetriebe

Betrieb mit 40 Zimmern und 70 Betten bei einer durchschnittlichen Auslastung von 60 Prozent, mit Restaurantsbetrieb:

- bisher Beherbergungstaxe und Tourismusabgabe: Fr. 23'265
- neu Tourismusabgabe Fr. 350/Zimmer + Fr. 500/Restaurationsbetrieb: Fr. 14'500

Betrieb mit 40 Zimmern und 70 Betten bei einer durchschnittlichen Auslastung von 30 Prozent, mit Restaurantsbetrieb:

- bisher Beherbergungstaxe und Tourismusabgabe: Fr. 11'770
- neu Tourismusabgabe Fr. 350/Zimmer + Fr. 500/Restaurationsbetrieb: Fr. 14'500

Betrieb mit 20 Zimmern und 30 Betten bei einer durchschnittlichen Auslastung von 60 Prozent, mit Restaurantsbetrieb:

- bisher Beherbergungstaxe und Tourismusabgabe: Fr. 10'125
- neu Tourismusabgabe Fr. 300/Zimmer + Fr. 400/Restaurationsbetrieb: Fr. 6'400

Betrieb mit 20 Zimmern und 30 Betten bei einer durchschnittlichen Auslastung von 30 Prozent, mit Restaurantsbetrieb:

- bisher Beherbergungstaxe und Tourismusabgabe: Fr. 5'200
- neu Tourismusabgabe Fr. 300/Zimmer + Fr. 400/Restaurationsbetrieb: Fr. 6'400

Betrieb mit 10 Zimmern und 20 Betten bei einer durchschnittlichen Auslastung von 60 Prozent, ohne Restaurantsbetrieb:

- bisher Beherbergungstaxe: Fr. 6'570
- neu Tourismusabgabe Fr. 250/Zimmer: Fr. 2'500

Betrieb mit 10 Zimmern und 20 Betten bei einer durchschnittlichen Auslastung von 30 Prozent, ohne Restaurantsbetrieb:

- bisher Beherbergungstaxe: Fr. 3'285
- neu Tourismusabgabe Fr. 250/Zimmer: Fr. 2'500

#### Ferienwohnung

Ferienwohnung mit 2 1/2 Zimmern und 2 Betten:

- bisher Beherbergungstaxe (Jahrespauschale): Fr. 300
- neu Tourismusabgabe Fr. 300/Wohnung: Fr. 300



Ferienhaus mit 4 ½ Zimmern und 5 Betten:

- bisher Beherbergungstaxe (Jahrespauschale): Fr. 300
- neu Tourismusabgabe Fr. 450/Haus: Fr. 450

### Gruppenunterkünfte

Betrieb mit 50 Schlafplätzen bei einer durchschnittlichen Auslastung von 15 Prozent:

- bisher Beherbergungstaxe: Fr. 4'100
- neu Tourismusabgabe Fr. 10/Schlafplatz: Fr. 500

### Restaurationsbetriebe

- bisher Tourismusabgabe: Fr. 270
- neu Tourismusabgabe je nach der den Gästen zugänglichen Gesamtfläche: Fr. 150–500

### Anbieter von gewinnorientierten touristischen Aktivitäten

- neu Tourismusabgabe je nach Betriebsgrösse bis zu: Fr. 1'000

### Öffentliche Transportunternehmen

- neu Tourismusabgabe je nach der Verkehrsleistung bis zu: Fr. 5'000

## E. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die Vernehmlassung zum total revidierten Tourismusgesetz erfolgte gestützt auf den Beschluss des Regierungsrates vom 24. Februar 2015. Die Vernehmlassung erfolgte vom 27. Februar 2015 bis zum 24. April 2015. Insgesamt sind 38 Stellungnahmen eingegangen. Es nahmen die Gemeindepräsidienkonferenz (GPK), 19 Gemeinden, fünf politische Parteien (FDP, SVP, SP, CVP), die Gruppierung der Parteionabhängigen, zehn Organisationen und Unternehmen (Appenzellerland Tourismus, Hotellerie Ostschweiz, Gastro Appenzellerland, Appenzeller Bahnen, Schweizerische Südostbahn, Appenzell Ausserrhoder Wanderwege, Industrieverein, Gewerbeverband, Kurverein Heiden, Verkehrsverein Rehetobel) sowie zwei Private teil.

Der Entwurf ist insgesamt auf ein gutes Echo gestossen. Die meisten Vernehmlassungsteilnehmenden begrüssen den regierungsrätlichen Entwurf in seinen Grundzügen. Drei Vernehmlassungsteilnehmende (CVP, SP, Gemeinde Schwellbrunn) sind zur Vorlage kritisch eingestellt. Der Handlungsbedarf wurde grossmehrheitlich anerkannt und die grundsätzliche Stossrichtung mit den Fördermassnahmen begrüsst. Unbestritten ist auch der geplante Ersatz der Beherbergungsabgabe und der Tourismusabgabe durch eine kantonale Abgabe, das Festhalten an den Kurtaxen für die Gemeinde sowie die Aufhebung der Tourismuskommission.

Zu Kritik hat verschiedentlich der geplante Verzicht auf Finanzhilfen an touristische Infrastrukturen (Förderbeiträge an Hotel- und Restaurationsbetriebe) geführt (SP, CVP, Gastro, GPK, die Gemeinden Schwellbrunn und Walzenhausen). Es wird befürchtet, dass damit keine regional bedeutsamen Projekte (z.B. ein zweites REKA-Dorf) mehr möglich seien. Die Unterstützung von touristischen Infrastrukturen ist nach wie vor möglich, nur mittels anderer Instrumente: So unterstützt der Bund die Beherbergungswirtschaft in erster Linie durch die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH). Touristische Infrastrukturen können zudem weiterhin durch Bund und Kanton im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) unterstützt werden (Bundesdarlehen und kantonale Beiträge a-fonds-perdu). Dies ist beispielsweise bei nicht renditeorientierten Trägerschaften wie z.B.



REKA-Feriendörfern ohne weiteres möglich. Mit NRP-Darlehen unterstützt werden können zudem Infrastrukturen, welche im Rahmen eines Hotelprojektes erstellt oder umgebaut werden, unter der Bedingung, dass sie öffentlich zugänglich sind und mehrheitlich von den nicht hoteleigenen Gästen eines Tourismusortes genutzt werden (z.B. Wellness-Anlagen, Seminar- oder Kongressinfrastrukturen). Schliesslich besteht mit Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung die gesetzliche Grundlage, um innovative Vorhaben ansässiger oder neuer Unternehmen mit Förderbeiträgen zu unterstützen, wenn das Vorhaben im volkswirtschaftlichen Interesse des Kantons liegt, dadurch neue Arbeitsplätze geschaffen werden oder bestehende erhalten bleiben und die Unternehmenstätigkeit ganz oder überwiegend auf einen überregionalen Markt ausgerichtet ist. Unter diesem Titel ist die Förderung von innovativen touristischen Projekten (z.B. Hotelprojekt mit Leuchtturmcharakter) grundsätzlich möglich. Am Verzicht auf Finanzhilfen an touristische Infrastrukturen auf Grundlage des Tourismusgesetzes (insb. an Hotellerie, Gastronomie) hält der Regierungsrat daher fest.

Die CVP regt zudem eine neue Finanzierungsquelle an. Es soll ein Teil der Gewinnausschüttung der Nationalbank für einen neu zu schaffenden Innovationsfonds im Tourismus verwendet werden. Diese Forderung lehnt der Regierungsrat aus finanzpolitischen Gründen ab.

Appenzellerland Tourismus, der Gewerbeverband und die Gemeinde Lutzenberg fordern die Prüfung einer gesetzlichen Grundlage, mit welcher der Kreis der Abgabepflichtigen auf zusätzliche Betriebe ausgeweitet werden könnte, welche ebenfalls vom Tourismus und der kantonalen Tourismusförderung profitieren (oft als sog. „Innerrhoder Modell“ bezeichnet). Eine zusätzliche Ausweitung der Abgabepflicht auf Dienstleistungsbetriebe und Gewerbe lehnt der Regierungsrat nach wie vor ab. Ein solches Finanzierungssystem kann zweckmässig sein in einem touristisch einigermaßen homogenen Einzugsgebiet, in welchem mehr oder weniger die gesamte Wirtschaft vom Tourismus profitiert. Weil in Appenzell Ausserrhoden die nötige Homogenität fehlt, wurde dieses Modell bereits in der Teilrevision des Tourismusgesetzes von 2003 als nicht mehrheitsfähig abgelehnt. Es müssten Differenzierungen nach Branchen und Gemeinden getroffen werden, was wiederum kaum praktikabel wäre. Der grosse Vollzugsaufwand für die Veranlagung und den Bezug der Abgabe spricht zusätzlich gegen dieses Modell. Kommt hinzu, dass eine genaue Berechnung des wirtschaftlichen Effektes (z.B. für die Bauindustrie) nicht möglich und damit anfechtbar ist und im Falle, dass alle Betriebe etwas bezahlen, faktisch eine neue Gewerbesteuer eingeführt würde. Unter diesen Voraussetzungen könnte der Tourismus direkt und mehrheitlich mit allgemeinen Steuermitteln gefördert werden. Schliesslich wird mit dem vorliegenden Entwurf die Abgabepflicht bereits spezifisch ausgeweitet (Zweitwohnungen, Anbieter von touristischen Aktivitäten, öffentliche Transportunternehmen).

Der Zweckartikel wurde aufgrund zahlreicher Eingaben nochmals grundlegend überarbeitet. Die neu formulierten Bestimmungen (lit. a, b und c) sind nun verständlicher und griffiger und sprachlich verbessert. Schliesslich wurde dem Anliegen verschiedener Vernehmlassungsteilnehmenden (SVP, GV, IV, Gemeinde Schwellbrunn), wonach die destinationsübergreifende Zusammenarbeit im Gesetzestext stärker zum Ausdruck kommen sollte, Rechnung getragen. Nach Art. 1 Abs. 1 lit. d bezweckt die Förderung des Tourismus nun nicht mehr nur, die Zusammenarbeit über politische und institutionelle Grenzen hinweg zu unterstützen, sondern Kooperationen mit anderen Tourismusdestinationen zu nutzen, um eine höhere Effizienz zu erreichen.

Die SP möchte den „umweltschonenden“ Tourismus fördern und kritisiert das Fehlen einer entsprechenden Aussage im Gesetzesentwurf. Dem gilt es zu entgegnen, dass „nachhaltiger“ od. „sanfter“ Tourismus im Appenzellerland bereits gelebte Wirklichkeit ist. Man ist bestrebt, so wenig wie möglich auf die Natur einzuwirken bzw. ihr zu schaden, die Natur und die Kultur möglichst nah, intensiv und ursprünglich zu erleben. Zahlreiche



Wanderwege, Themen- und Lehrpfade, Natur- und Wildschutzgebiete, die Möglichkeit mit dem öffentlichen Verkehr anzureisen, die Möglichkeit eine vielfältige Kultur und gelebtes Brauchtum zu erleben, Produkte von Hofläden mit selbst erzeugten Lebensmitteln zu kaufen sind einige Beispiele dafür. Der Begriff „umweltschonend“ greift zudem zu kurz; wenn schon müsste der Begriff „Nachhaltigkeit“ (in seiner ökologischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Ausprägung) aufgenommen werden. Der Forderung der SP wurde insoweit nachgekommen, als im neuen Art. 1 Abs. 2 neu explizit erwähnt wird, dass die Förderung des Tourismus auch die Interessen der einheimischen Bevölkerung, der Gäste und der Umwelt zu berücksichtigen hat.

Nicht aufgenommen wurden die Vorbringen zahlreicher Vernehmlassenden (CVP, GPK, die Gemeinden Herisau und Schwellbrunn, Appenzellerland Tourismus, Hotellerie Ostschweiz, Gastro Appenzellerland), den kantonalen Beitrag nach Art. 6 Abs. 2 betreffend Strukturwandel in der Beherbergungswirtschaft nicht an eine mindestens gleichwertige Leistung der Standortgemeinde zu knüpfen.

Im Detail kann auf die Auswertung der Vernehmlassungen in der Beilage verwiesen werden.

## F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten,
2. dem Entwurf einer Totalrevision des Tourismusgesetzes in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Matthias Weishaupt

sign. Roger Nobs

Matthias Weishaupt, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

## Beilagen

- |             |                                   |
|-------------|-----------------------------------|
| Beilage 1.1 | Gesetzesentwurf                   |
| Beilage 1.2 | Beiträge Vernehmlassung           |
| Beilage 1.3 | Auswertungsbericht Vernehmlassung |