



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 21. September 2021

5000.797

Appenzellerland Tourismus AG (ATAG); Leistungsauftrag 2022–2025; Genehmigung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 21. September 2021

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

A. Ausgangslage

In Art. 3 des Tourismusgesetzes (TG; bGS 955.21) ist festgelegt, 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.

Für die Jahre 2018–2021 wurde der Grundauftrag an die Appenzellerland Tourismus AR (ATAG) vergeben. Mit Schreiben vom 11. August 2021 stellt die ATAG Antrag zur Übernahme des Grundauftrages gemäss Art. 3 TG für weitere vier Jahre.

Am 21. September 2021 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 2022–2025 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 ist für den Kanton Appenzell Ausserrhoden und die regionale Wirtschaft von grosser Bedeutung. Eine Wertschöpfungsstudie der HTW Chur (heute: FH Graubünden) aus dem Jahr 2017 kommt zum Schluss, dass rund 800 Arbeitsplätze direkt oder indirekt vom Tourismus abhängen. Der Tourismus löst dabei insgesamt eine Wertschöpfung von annähernd 100 Mio. Franken aus, was etwa 3 % des gesamten Netto-Volkseinkommens entspricht. Im Vergleich zu einer früheren Untersuchung 2008 hat die Wertschöpfung damit um rund 15 % abgenommen, was mit einem Rückgang der Logiernächtezahlen um rund 23 % erklärt werden kann. Insbesondere von 2009 bis 2012 gingen viele Logiernächte verloren.

Seit 2012 ist die Zahl der Übernachtungen in der Hotellerie stabil. Im Reka-Dorf konnte die Zahl der Logiernächte von 2008 bis 2016 sogar um fast 10 % gesteigert werden. Zugleich stieg die Gästefrequenz im Tagestourismus tendenziell an. Inzwischen liegt der Anteil der Übernachtungsgäste an der direkten touristischen Wertschöpfung noch bei rund einem Drittel, während zwei Drittel der Wertschöpfung im Tagestourismus erzielt werden.

Die gesamte touristische Infrastruktur wird im Übrigen auch von Einheimischen stark genutzt. Damit stellt sie eine wichtige Bereicherung für das gesellschaftliche Leben, das Freizeitangebot und die Standortattraktivität in der Region dar. Folglich leistet der Tourismus auch einen wichtigen Beitrag für die Attraktivität von Appenzell Ausserrhoden als Wohnkanton. Investitionen in den Tourismus kommen so auch zu einem grossen Teil der einheimischen Bevölkerung zugute.

2. Grundauftrag

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 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 Managementprozesse nach dem Destinationsmanagement der dritten Generation (Entwicklung, Aktualisierung und Initiierung von strategischen Ge-



schäftsfeldern sowie die damit zusammenhängende Aufgaben- und Ressourcenplanung). Zum anderen sollen unter diesem Titel weitere Service-Public-Aufgaben abgegolten werden, insbesondere das Sicherstellen einer Basisinfrastruktur für die generelle Förderung der touristischen Angebote im Kanton (z.B. zentrale Homepage, zentrale Buchungssysteme, Gästeinformationsstellen, allgemeine Ansprechstelle für Gäste). Weiter können unter diesem Titel Dienstleistungen zugunsten der Leistungsträger abgegolten werden, die nicht unbedingt mit direkten Verkaufsbemühungen in Verbindung stehen, sondern eine unterstützende Funktion haben, wie Lobbying oder Marktforschung.

Nach Art. 2 TV erarbeitet das Departement Bau und Volkswirtschaft den Leistungsauftrag. Dieser 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.

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

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 (SGF). Die Förderung von strategischen Geschäftsfeldern erfolgt mit einer mindestens dreijährigen 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 2020 hat die ATAG im Einvernehmen mit der Branche die strategischen Geschäftsfelder für die Tourismusdestination Appenzell Ausserrhoden überarbeitet. Die fünf neuen strategischen Geschäftsfelder sind:

- Wandern (wie bisher);
- Velo (neu);
- Brauchtum (neu; vormals Teil des SGF „Lebensart“);
- Kultur (neu; vormals Teil des SGF „Lebensart“);
- Seminar & Gruppen (wie bisher).

Für diese fünf strategischen Geschäftsfelder hat die ATAG Anträge auf Unterstützung gestellt, welche vom Regierungsrat im April 2021 bewilligt wurden. Die Programme (Leistungsvereinbarungen) haben jeweils eine Laufzeit von drei Jahren.

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 aneinandergelockt; 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.



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. Evaluation Leistungsauftrag 2018–2021

Nach Art. 2 Abs. 4 TV wird der Leistungsauftrag in der Regel alle vier Jahre evaluiert. Der Regierungsrat hat den Grundauftrag 2018–2021 durch Prof. Dr. Christian Laesser vom Forschungszentrum Tourismus und Transport der Universität St. Gallen evaluieren lassen. In die Evaluation waren der Verwaltungsrat und die Direktion der ATAG sowie das Amt für Wirtschaft und Arbeit einbezogen.

Gemäss Evaluationsbericht befindet sich die ATAG im Wandel von einer Marketing- in eine Managementorganisation, was aus wissenschaftlicher Sicht als begrüssenswert beurteilt wird. Der ATAG wird überdies ein modernes Verständnis der Rolle einer Destinationsmanagementorganisation (DMO) attestiert. Als Herausforderungen werden hingegen die beschränkte Möglichkeit des top-down-Ansatzes auf spezifische Themen (bspw. hinsichtlich Geschäftsfelder) sowie die mitunter etwas erratisch wirkenden strategischen Geschäftsfelder betrachtet. Insgesamt wird jedoch klar empfohlen, die Zusammenarbeit mit der ATAG unter etwas angepassten Bedingungen unbedingt fortzusetzen.

Aufgrund des Evaluationsberichts wurde der Leistungsauftrag 2022–2025 in folgenden Punkten angepasst:

- Der Leistungsbereich "Basismarketing" wird ersatzlos gestrichen. Der Fokus liegt neu auf der Produkt- und Angebotsgestaltung sowie der Gästebetreuung.
- Die ATAG muss sich für die Leistungsträger stärker zu einem Enabler entwickeln (vom "Erleichterer" zum "Befähiger").
- Es erfolgt eine verstärkte Ausrichtung auf Leistungsziele und nicht auf Indikatoren. Bei der Festlegung der Leistungsziele wird Wert darauf gelegt, dass diese durch die ATAG direkt beeinflussbar sind.
- Einheimische Gäste werden als explizite Zielgruppe genannt ("Freizeitraum").
- Die Zahl der Leistungsziele wird reduziert, was eine Fokussierung auf wenige Aufgaben ermöglicht.

5. Leistungsauftrag 2022–2025

Grundlage für den Leistungsauftrag 2022–2025 (Beilage 2) bilden das Schreiben der ATAG vom 11. August 2021 und der zugehörige Businessplan sowie die durch die Universität St. Gallen durchgeführte Evaluation des Leistungsauftrages 2018–2021. Der Grundauftrag gemäss Art. 3 TG umfasst neu folgende Bereiche:

- Evaluation, Festlegung und Aktualisierung der touristisch bedeutsamen Geschäftsfelder im Sinne von Art. 5 TG sowie die kantons- und destinationsübergreifende Koordination zu deren Entwicklung; Initiierung von neuen touristisch bedeutsamen Geschäftsfeldern;
- Beratungs- und Unterstützungsdienstleistungen: Bereitstellung von Beratungs- und Unterstützungsleistungen gegenüber Leistungsträgern im Bereich Produktentwicklung, Qualitätsmanagement und Vertrieb, Vernetzung von touristischen Angeboten, Gästebetreuung und -beratung über diverse Kanäle;
- Drehscheibe für touristische Belange im Kanton.



Es ist vorgesehen, die Leistungen für die Periode 2022–2025 mit jährlich Fr. 390'000 abzugelten. Mit der Genehmigung des Leistungsauftrags durch den Kantonsrat werden somit für die Jahre 2022–2025 insgesamt Abgeltungen von Fr. 1'560'000 gesprochen. Nach Genehmigung des Leistungsauftrags wird das zuständige Departement die Leistungsvereinbarung für den Kanton unterzeichnen.

C. Auswirkungen

1. Finanziell

Ausgaben von Fr. 390'000 pro Jahr resp. von total Fr. 1'560'000 für die Periode 2022–2025.

2. Personell

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit tätigt die Auszahlungen aufgrund des Leistungsauftrags und überprüft die Leistungserfüllung im Rahmen des Berichtswesens und des Controllings. Diese Aufgaben gehören zu den ordentlichen Vollzugsaufgaben des Amtes im Bereich der Tourismusförderung.

D. Finanzierung

1. Grundauftrag

Die Abgeltung für das Jahr 2022 in der Höhe von Fr. 390'000 ist im Voranschlag 2022 eingestellt (Konto 5408.3635.00, Beiträge an private Unternehmungen). Die Abgeltungen für die Folgejahre in der Höhe von jährlich ebenfalls Fr. 390'000 sind im Aufgaben- und Finanzplan 2023–2025 enthalten.

2. Überblick Finanzierung Tourismusförderung

Gemäss Voranschlag 2022 und Aufgaben- und Finanzplan 2023–2025 ist vorgesehen, den Tourismus mit jährlich Fr. 950'000 zu unterstützen. Die Förderbeiträge lassen sich wie folgt auf die einzelnen Tatbestände des Tourismusgesetzes aufteilen:



2022–2025

Leistungsauftrag gemäss Art. 3 TG (Grundauftrag)	Fr. 390'000
Finanzhilfen gemäss Art. 5 TG (strategische Geschäftsfelder)	
- Wandern	Fr. 160'000
- Velo	Fr. 120'000
- Brauchtum	Fr. 90'000
- Kultur	Fr. 100'000
- Seminare & Gruppen	Fr. 90'000
Total	Fr. 950'000

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 2022 sind, bedingt durch Covid-19, Einnahmen aus der Tourismusabgabe in der Höhe von Fr. 190'000 budgetiert (Konto 5408.4039.00, Übrige Besitz- und Aufwandsteuer). Im Aufgaben- und Finanzplan 2023–2025 wird ab dem Jahr 2023 wieder mit Einnahmen in der Höhe von Fr. 430'000 pro Jahr gerechnet.

E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. den Leistungsauftrag 2022–2025 an die Appenzellerland Tourismus AG (ATAG) zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Dölf Biasotto

sign. Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1

Leistungsauftrag 2022–2025

Beilage 1.2

Antrag und Businessplan der ATAG vom 11. August 2021