



Tourismusgesetz, Totalrevision; Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf

A. Ausgangslage

1. Tourismus als bedeutender Wirtschaftsfaktor

Der Tourismus stellt einen der bedeutenderen Wirtschaftszweige der Schweiz dar. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) schätzt den Anteil des Tourismus in der Schweiz auf mehr als sechs Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Auch in Appenzell Ausserrhoden hat der Tourismus für den Kanton und die regionale Wirtschaft eine grosse Bedeutung. Geschätzte 62-104 Mio. Franken jährlich beträgt die Wertschöpfung im Kanton durch den Tagestourismus, im Übernachtungstourismus geschätzte 75-94 Mio. Franken (Quelle: FHT Chur, 2010).

Da die touristische Wertschöpfungskette mit weiteren Branchen eng verknüpft ist, profitieren verschiedene Betriebe und Arbeitnehmende unmittelbar oder mittelbar vom Tourismus. Transportunternehmen, Beherbergungs-, Gastronomie- und Unterhaltungsbetriebe, aber auch Sportgeschäfte und weitere Betriebe tragen so zur Wertschöpfung in der ganzen Region bei. Nicht nur Gäste sondern auch Einheimische nutzen in der Regel die Dienstleistungen verschiedener Anbieterinnen und Anbieter, und zwar entsprechend ihren individuellen Bedürfnissen in wechselnder Kombination und mit unterschiedlicher Intensität. 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. 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 bezüglich infrastrukturellen Gegebenheiten (veraltet) und 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.



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 beim Überwinden des infolge der Zweitwohnungsinitiative beschleunigten Strukturwandels verstärkt zu unterstützen. Konkret will der Bundesrat die Beherbergungsförderung des Bundes optimieren und den Schweizer Tourismus zeitlich befristet mit einem Impulsprogramm 2016-2019 verstärkt unterstützen.

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 Neuen Regionalpolitik (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. Mitte 2014 hat der Bundesrat zudem das Vernehmlassungsverfahren zur totalrevidierten Verordnung zum Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft (SR 935.12) eröffnet. Mit der Revision wird die Fördertätigkeit der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (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 Darlehensbetrags pro Investitionsprojekt.

Um den durch die Zweitwohnungsinitiative beschleunigten Strukturwandel abzufedern, schlägt der Bundesrat weiter ein Impulsprogramm 2016-2019 vor. Dieses soll der Tourismusbranche Anreize bieten, auch die Chancen der neuen Entwicklung zu nutzen. Dazu sollen die Mittel für die NRP und für Innotour (Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus) befristet auf 2016-2019 um 200 Mio. (NRP) respektive 10 Mio. Franken (Innotour) erhöht werden.



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 sein oder den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden verletzen können. Bund und Kantone können fördernde Massnahmen daher nur erlassen, wenn sie die Schrankenordnung von Art. 36 sowie Art. 94 Abs. 4 der Bundesverfassung (BV; SR 101) beachten. Zulässig sind deshalb nur wettbewerbsneutrale Förderungsmassnahmen, die mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu vereinbaren 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, sich für die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen einzusetzen. Welche Art von Betrieben dabei besonders zu berücksichtigen ist, ist auf Verfassungsstufe nicht geregelt.

Gesetz über die Förderung des Fremdenverkehrs von 1976

Das geltende Gesetz über die Förderung des Tourismus (Tourismusgesetz; bGS 955.21) stammt vom 25. April 1976 und wurde damals noch unter dem Titel „Fremdenverkehrsgesetz“ erlassen. Es enthielt folgende Regelungsbereiche:

- Grundsätze der kantonalen Förderung (Art. 1);
- Kommission zur Förderung des Fremdenverkehrs (Art. 2);
- Beiträge an Anlagen und Einrichtungen (Art. 3);
- Beiträge an die Verzinsung von Darlehen (Art. 4);
- Beiträge an Fremdenverkehrsorganisationen (Art. 5);
- Vorkehren der Gemeinden (Art. 6);
- Verfahrensbestimmungen (Art. 7-9);
- Fremdenverkehrsfonds (Art. 10-11);
- Kurtaxen (Art. 12-14);
- Beherbergungstaxen (Art. 15-20);
- Verfahrens- und Strafbestimmungen (Art. 21-23);
- Übergangs- und Schlussbestimmungen (Art. 24-27).

Die zugehörige Vollzugsverordnung (Verordnung zum Gesetz vom 25. April 1976 über die Förderung des Tourismus; 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 (Art. 1, 6, 11, 15, 19, 21) 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 Kantonsbeitrags an den Verband Appenzellerland Tourismus (VAT AR) von damals Fr. 230'000 auf Fr. 600'000 geschlossen werden konnte. Der Regierungsrat wurde dabei beauftragt, neue Einnahmequellen für die Tourismusförderung zu erschliessen, um so die Nettobelastung des Kantons wieder zu senken. Entsprechend wurde eine pauschale Tourismusabgabe über 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. Ein Fonds stünde dann im Vordergrund, wenn er praktisch vollumfänglich über Gebühren oder andere Spezial-Abgaben finanziert werde (wie z.B. beim Abfallfonds) und eine Reservebildung durch Einnahmenüberschüsse möglich sei. Wenn die Finanzierungslücke (wie vorliegend) aber regelmässig mit Steuermitteln ausgefüllt werde, verschaffe die traditionelle Verbuchung der Ausgaben und Einnahmen in der Laufenden Rechnung eine bessere Transparenz.

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. In Folge der Beendigung der Zusammenarbeit der beiden Appenzeller Tourismusorganisationen VAT AR und VAT AI in der gemeinsamen Marketingorganisation ATMAG wurde es damit möglich, die Förderbeitrag an den VAT AR um Fr. 140'000 zu erhöhen und damit die Marketingaktivitäten für Appenzell Ausser Rhoden 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 über Eigenkapitalbeschaffung oder über erzielten Cashflow erfolgt. Seit Inkrafttreten der Teilrevision (1. Januar 2013) sind Förderbeiträge an Investitionskosten (Planung, Bau und Erneue-



rungen) 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 in eine regierungsrätliche „umzuwandeln“.

3. Förderpraxis des Kantons bis 2014

Förderung der touristischen Infrastruktur

Gestützt auf Art. 1 Abs. 1. lit. b und Abs. 4 des Tourismusgesetzes gewährt der Kanton seit 30 Jahren Förderbeiträge an Erneuerungen von Beherbergungsbetrieben und seit 2004 auch an Erneuerungen von reinen Restaurantsbetrieben. Seit 2013 ist die Beitragsgewährung zudem unabhängig von der Frage der Eigen- oder Fremdmittelfinanzierung des Bauvorhabens. 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 (EP 2015)
2009	100'000	2016	0 (EP 2016)

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-fondsperdu-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 von Appenzell Ausserrhoden Förderbeiträge an die kantonale Tourismusorganisation (früher: VAT AR, heute: Appenzellerland Tourismus AG [ATAG]). Ebenfalls schliessen die Gemeinden von Appenzell Ausserrhoden sowie der Bezirk Oberegg AI mit der ATAG selbständige Leistungsvereinbarungen ab.



Die Förderbeiträge des Kantons und der Gemeinden an die ATAG (vor 2011 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	V2015	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 der Tourismusförderung:

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 allgemeinen Steuermitteln.



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 ist entsprechend ein „Flickwerk“. 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 sollen die tourismuspolitische Strategie des Regierungsrates gesetzlich verankert werden mit dem übergeordneten Ziel, Freizeitwerte im Kanton für Übernachtungsgäste, Tagesgäste aus der Region und die einheimische Bevölkerung zu schaffen. Ein attraktiver Erholungsraum ist ein Standortfaktor für die Wohn- und Arbeitsbevölkerung im Kanton. Zur Erreichung dieses Ziels sollen folgende Grundsätze im Gesetz ihren Niederschlag finden:

- Finanzielle Unterstützung der Vermarktung touristischer Angebote im Sinne des Destinationsmanagements der dritten Generation (Prozess- 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 Rahmenerlass, 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 und kultureller bzw. gesellschaftlicher Grundlagen. Sie sind Voraussetzung, eine Region touristisch überhaupt erst entwickeln zu können. Tourismus entsteht durch die Anziehungskraft von Attraktionspunkten, wobei diese entweder dauerhaft (z.B. eine schöne Landschaft, ein Berg) oder nur temporär (z.B. ein Event) sein können. Der Kanton soll daher Massnahmen unterstützen können, die der Sicherstellung der natürlichen und gesellschaftlichen Grundlagen des Tourismus dienen (vgl. Fördermassnahme Art. 4). Massnahmen können 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 auch infrastrukturelle Massnahmen wie z.B. ein Themenwanderweg (nicht Unterhalt des Wanderwegnetzes). Events können etwa dazu genutzt werden, ein beabsichtigtes Fremdbild in den Köpfen der Zielgruppen zu verankern (z.B. Brauchtumsanlass), was der Stärkung des Tourismusstandorts 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. Neueste Erkenntnisse zeigen, dass Institutionenförderung und damit die Förderung von Strukturen nur beschränkt zielführend ist. Der Grund dafür ist, dass Aktivitätsräume von Touristen und Gästen nicht deckungsgleich sind mit Zuständigkeitsgebieten von DMO.

In Zukunft soll der Kanton daher die Vermarktung touristischer Angebote in zweierlei Hinsicht unterstützen: Zum einen stellt er sicher, dass Standard-Vermarktungsprozesse etabliert sind (vgl. Fördermassnahme Art. 3). Zum anderen unterstützt er gezielt geschäftsfeldspezifische Vermarktungsaktivitäten (vgl. Fördermassnahme 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 geographisch entspannte Sichtweise und damit auch eine politisch produktivere Zusammenarbeit über Gemeinde- und Kantongrenzen hinweg.

Diese Stossrichtung zielt darauf ab, zunächst finanziell und auf Basis einer Vereinbarung über einen Leistungsauftrag sicherzustellen, dass die DMO (derzeit die ATAG) für die grundsätzliche Vermarktung touristischer Angebote aus dem Kanton und die damit verbundenen Prozesse verantwortlich ist. Dazu gehört auch die Sicherstellung des „touristischen Grundrauschens“. Der Kanton finanziert diesen Bereich vollumfänglich, weil hier zum einen der Markt versagt und zum anderen kollektive Aufgaben 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 kofinanziert dabei die Vermarktung dieser Geschäftsfelder auf Basis von Businessplänen in der Höhe von max. 70 %. Die staatliche Förderung liegt in den wirt-



schaftlichen Effekten der Fördermassnahmen begründet, wovon auch nicht direkt an den Massnahmen beteiligte Unternehmen profitieren. Die Führung, d.h. Verantwortung für die Umsetzung dieser Geschäftsfelder ist grundsätzlich offen und kann von der ATAG, einem zentralen Leistungsträger im Kanton (z.B. Appenzeller Bahnen) oder sogar 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. Fördermassnahme 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 neunziger Jahre jährlich Fr. 150'000, seit 2006 Fr. 100'000 für Beiträge an touristische Infrastrukturen (touristische Anlagen und Einrichtungen sowie Gastgewerbebetriebe) zur Verfügung, um investitionswillige Unternehmer mit A-fonds-perdu-Beiträgen zu unterstützen. Diese Beiträge setzen finanzielle Anreize im Sinne einer Anschubfinanzierung. Die heute zur Verfügung stehenden Mittel können aber keine Impulswirkung erzielen, da bei grösseren Projekten die zur Verfügung stehende Summe nicht ausreicht. Mit den vorhandenen Geldern kann auch keine antizyklische Politik lanciert werden, da die Beiträge des Kantons die Finanzierungslücken bei Investitionen 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. Touristische Infrastrukturen, insbesondere Hotelprojekte, sollen zukünftig ausschliesslich noch mit NRP-Mitteln (Bundesdarlehen und kantonale Zinskostenbeiträge) unterstützt werden.

d) Kantonale Tourismusabgabe (eine statt zwei Abgaben)

Die Vorlage sieht vor, die kantonale Beherbergungstaxen 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 Anbieter von Übernachtungsmöglichkeiten motiviert werden, Hotelbetten, Ferienhäuser sowie Ferien- und Zweitwohnungen vermehrt einer „Vermietung“ zuzuführen, weil damit 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 von Hotelbetrieben (z.B. Hotels, Kurhäuser, Gasthäuser, Pensionen) und Parahotelleriebetrieben (z.B. Ferienwohnungen, Ferienhäuser, Jugendherbergen) sowie Gastgewerbebetrieben (z.B. Restaurants, Bars, Besenbeizen) auf Zweitwohnungen, Anbieter von gewinnorientierten touristischen Aktivitäten (z.B. Alpenschulen, Anbieter von Outdooraktivitäten) sowie öffentliche Transportunternehmen (z.B. Seil- und Bergbahnen, Eisenbahn- und Busunternehmen) ausgedehnt werden. Mit dem Einbezug der Anbietern 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 (Alkoholausschankbewilligung) gemäss Gastgewerbegesetz (bGS 955.11) geknüpft. Abgabepflichtig sind Gastgewerbebetriebe, die Alkohol entgeltlich abgeben. Es besteht kein sachlicher Zusammenhang zwischen dem Tatbestand der Alkoholausschankbewilligung und den durch die kantonale Tourismusförderung direkt oder indirekt profitierenden Gastgewerbebetrieben.

e) Keine Ausweitung der Abgabepflichtigen („Innerrhoder-Modell“)

Der Gesetzesentwurf sieht bewusst von einer Tourismusabgabe ab, die auf den aus dem Tourismus empfangenen wirtschaftlichen Effekten basiert (z.B. Verkaufsläden, Tankstellenshops, Bauindustrie durch Tourismus analog „Innerrhoder-Modell“). 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 im Fall, dass alle Betriebe etwas bezahlen müssten, quasi durch die Hintertür eine neue Steuer für alle eingeführt. Unter solchen Voraussetzungen könnte der Tourismus auch gleich direkt mit allgemeinen Steuermitteln gefördert und auf die Tourismusabgabe verzichtet werden.

f) Festhalten an den Kurtaxen

Die Kurtaxen sollen gemäss Gesetzesentwurf das (einzige) Instrument der Gemeinden bleiben, touristische Einrichtungen, Dienstleistungen und Veranstaltungen in den Gemeinden 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 Stellung durch Verordnung regeln kann.



h) **Aufhebung der Tourismuskommission**

Die regierungsrätlichen Tourismuskommission (TK) 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 TK 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 ad-hoc durch im Einzelfall zusammengestellte fachkompetente Expertengruppen behandelt werden. Auch für die Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen stehen andere Mitsprachemöglichkeiten zur Verfügung (z.B. im Rahmen von Expertenkommissionen oder der ordentlichen Beteiligungsverfahren), sodass keine regierungsrätliche Kommission (notabene mit Mitgliedern des Kantonsrates) aufrechterhalten werden muss. Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird folglich auf eine ständige regierungsrätliche TK 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 (bGS 911.1) 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 junges Rahmengesetz (Inkraftsetzung per 1. Januar 2006), das 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 und Gegenstand

Der Zweckartikel zeigt auf, welche übergeordnete Ziele mit den Fördermassnahmen nach diesem Gesetz erreicht werden sollen: Die Erhaltung und Erweiterung von gesellschaftlichen, kulturellen und natürlichen Grundlagen für den Tourismus (vgl. Fördermassnahme Art. 4), die Schaffung attraktiver Urlaubs- und Freizeitwerte für Übernachtungsgäste, Tagesgäste sowie die einheimische Bevölkerung (vgl. Fördermassnahmen Art. 3 und 5), die Erhöhung der Bekanntheit des Appenzellerlandes als Tourismusdestination, die Unterstützung der Zusammenarbeit über politische und institutionelle Grenzen hinweg (vgl. Fördermassnahmen Art. 3 und 5), die Unterstützung des Strukturwandels sowie die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Wirtschaftlichkeit der Beherbergungswirtschaft (vgl. Fördermassnahme Art. 6).

Im Vergleich zum geltenden Tourismusgesetz ist der neue Erlass klarer auf die Bewältigung der gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen der Tourismuswirtschaft ausgerichtet. Die kantonale Tourismuspolitik ist aber nicht in der Lage, diese Ziele allein zu verwirklichen. Die Tourismusgesetzgebung wird mit ihren Massnahmen nur einen Beitrag zu deren Erreichung leisten können.

Abs. 2 bestimmt den Regelungsgegenstand (Fördermassnahmen, Finanzierung der Massnahmen sowie die Zuständigkeiten).

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. Diese Aufgaben kommt voraussichtlich dem Amt für Wirtschaft zu.

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 des „touristischen Grundrauschens“ für den Kanton (z.B. Führen einer zentralen Homepage, zentrales Buchungssystem für Angebote, allgemeine Werbemittel etc.)

Zu diesem Zwecke vergibt der Regierungsrat einen Leistungsauftrag an eine oder mehrere geeignete Tourismusorganisationen. Der Leistungsauftrag an die DMO ist keine Subvention, sondern ein Leistungseinkauf. Der Kanton bestimmt die Leistung, nicht der Beauftragte. Der Kanton unterstützt diesen Bereich vollständig, da hier



gemeinsame Aufgaben einer Branche übernommen werden, wo ein Marktversagen herrscht (stark heterogene Branche, keine klaren Zuständigkeiten).

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

Der Leistungsauftrag, die Abgeltung, die Modalitäten des Berichtswesens und das Controlling werden in einer Vereinbarung geregelt, die in der Regel auf eine Dauer von vier Jahren abgeschlossen wird (Abs. 2).

Art. 4 Förderung touristischer Grundlagen

Abs. 1 ist die gesetzliche Grundlage für die finanzielle Unterstützung von Massnahmen im Kanton, die der Erhaltung und Schaffung gesellschaftlicher, kultureller oder natürlicher Grundlagen des Tourismus dienen (vgl. auch vorne Ziff. C1.b) , S. 8). Unter gesellschaftlicher und kultureller Grundlagen sind bspw. Musik, Rituale, Feste, Umzüge oder traditionelles medizinales und landwirtschaftliches Wissen zu verstehen.

Fördermassnahmen in diesem Bereich sollen nur möglich sein, wenn die unterstützte Massnahme (z.B. ein Anlass/Event) als gezieltes Instrument zur Imageförderung des Kantons eingesetzt wird oder eine bedeutende regionale Wertschöpfung generiert (Abs. 2). Abs. 3 sieht eine Limitierung für Finanzhilfen vor (relativ: max. 30 % der ausgewiesenen Kosten, absolut: Fr. 50'000/Fall und Jahr).

Abs. 4 ist die gesetzliche Grundlage, damit der Kanton konzeptionelle Grundlagen (z.B. Statistiken, Wertschöpfungs- und Machbarkeitsstudien) erstellen oder unterstützen kann. Zudem soll sich der Kanton bei Bedarf an touristischen Institutionen (insbesondere kantonale Tourismusorganisationen) beteiligen können. Abs. 4 ist ein eigenständiger Tatbestand und hat zu Abs. 1-3 keinen direkten Bezug.

Art. 5 Förderung touristisch bedeutsamer Geschäftsfelder

Abs. 1 ist die gesetzliche Grundlage für die Gewährung von Finanzhilfen an die Angebotsgestaltung und Vermarktung von touristisch bedeutsamen Geschäftsfeldern. Ein Geschäftsfeld gilt als touristisch bedeutsam, wenn es für den Kanton aus touristischer Sicht mittel- oder langfristig strategische Bedeutung hat (sog. strategisches Geschäftsfeld) (Abs. 2). Bei der Angebotsgestaltung geht es um die Entwicklung und Bündelung bestehender oder neuer touristischer Angebote zu verkaufsfähigen Produkten (Dienstleistungen, Infrastrukturen). Bei der Vermarktung um Marketing- und Kommunikationsinstrumente sowie den Vertrieb und Verkauf. Im Vordergrund steht unter diesem Fördertatbestand die Unterstützung der Vermarktung strategischer Geschäftsfelder.

Die Erarbeitung der strategischen Geschäftsfelder gehört zu den nach Art. 4 abgelteten 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. Der Kanton kofinanziert die Vermarktung dieser Geschäftsfelder in Höhe von max. 70 % der ausgewiesenen Gesamtkosten pro Geschäftsfeld und Jahr (Abs. 3). Die Führung eines Geschäftsfelds (Umsetzung) ist offen und kann von der ATAG, einem Leitunternehmen im Kanton (z.B. Appenzeller Bahnen) oder sogar von einer Institution oder einem Unternehmen ausserhalb des Kantons über-



nommen werden. Kombinationen sind ebenfalls möglich. 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, weil sich diese an den Touristen- resp. Gästeströme 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).

Das Gesetz sieht in den Förderbereichen nach Art. 5 keine Limitierung der Finanzhilfen vor, weil keine Aussage möglich ist, wie hoch die Finanzhilfen für die Vermarktung der strategischen Geschäftsfelder (Art. 5) zukünftig genau sein werden. Eine gewisse Flexibilität ist mit anderen Worten erforderlich. Eine solche Regelung lässt sich ohne weiteres verantworten, da im Gesetz ausreichend Steuerungselemente eingebaut sind, die dafür sorgen, dass die Kantonsunterstützungen nicht überborden, insbesondere durch:

- 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);
- den Grundsatz einer nach der Gesamtwirkung der Fördermassnahmen differenzierten Förderung (Art. 8 Abs. 1);
- die beschränkten zur Verfügung stehenden Mittel (Art. 8 Abs. 1);
- schliesslich die Möglichkeit, Finanzhilfen zurückzufordern (Art. 8 Abs. 3).

Art. 6 Förderung des Strukturwandels in der Beherbergungswirtschaft

Abs. 1 schafft die gesetzliche Grundlage für die finanzielle Unterstützung des erforderlichen Strukturwandels in der Ausserrhoder Beherbergungsindustrie. Der Strukturwandel soll namentlich durch die Mitfinanzierung von neuen und nachhaltig marktfähigen Geschäftsmodellen (inkl. Planung von Infrastrukturvorhaben oder Projektstudien) für Beherbergungsbetriebe, wenn sie eine bedeutende regionale Wertschöpfung erwarten lassen, unterstützt werden (Abs. 1). 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 Betriebe Dritter von den Finanzhilfen profitieren, in dem bspw. Arbeitsplätze erhalten oder neu geschaffen werden können.

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



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. Der Leistungsauftrag an die DMO nach Art. 3 ist davon ausgenommen, da die Sicherstellung der Vermarktungsfähigkeit der Tourismusdestination keine Subventionsmassnahme darstellt, sondern ein Leistungseinkauf, wobei der Kanton die Leistung bestimmt, nicht der Beauftragte. Die jeweilige Eigenleistung soll jeweils unter Berücksichtigung der massnahmenspezifischen Gegebenheiten und der finanziellen Möglichkeiten des Subventionsempfängers festgelegt werden.

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

In Abs. 3 wird ausdrücklich festgehalten, dass auf Finanzhilfen kein Rechtsanspruch besteht.

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, sich konkurrenzierenden strategischen Geschäftsfeldern zu beachten. Die Höhe der Finanzhilfen wird schliesslich bestimmt durch die beschränkt zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel.

Abs. 2 schreibt für die Gewährung von mehrjährigen Finanzhilfen eine Leistungsvereinbarung vor. In der Leistungsvereinbarung sind mindestens die Leistungsziele (Leistungsaufträge), die Erfolgsmessung, die Modalitäten der Berichterstattung und das Controlling festzulegen.

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

Art. 9 c) Verfahren

Gesuche um Finanzhilfen sind nach Abs. 1 mit den erforderlichen Unterlagen bei der zuständigen kantonalen Stelle einzureichen. Der Regierungsrat regelt die Details des Verfahrens (Abs. 2), insbesondere Art und Inhalt der Gesuchsunterlagen (z.B. Art und Inhalt von Businessplänen).

III. Kantonale Tourismusabgabe

Vorbemerkung

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 diese Personen zu bestimmten Aufwendungen des Gemeinwesens eine nähere Beziehung haben als die Gesamtheit der Steuerpflichtigen. Es muss hier kein individueller, dem einzelnen Pflichtigen zurechenbarer Sondervorteil vorliegen, es genügt, dass die betreffenden Aufwendungen des Gemeinwesens dem abgabepflichtig erklärten Personenkreis eher anzulasten sind als der Allge-



meinheit, sei es, weil diese Gruppe von den Leistungen generell stärker profitiert als andere oder weil sie 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 zwingend 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 Motels, Pensionen, Kurbetriebe, Herbergen oder hotelähnlich betriebene Berggasthäuser. Zu den Parahotelleriebetrieben gehören nebst Ferienhäusern, Ferienwohnungen, Campingplätzen und Jugendherbergen auch die „neueren“ Formen von Übernachtungsangeboten (wie Bed and Breakfast, „Schlafen im Stroh“ und dergleichen). Es sind aber auch alle weiteren Anbieterinnen und Anbieter entgeltlicher Übernachtungsmöglichkeiten wie Gruppenunterkünfte, Massenlager, Barackenlager, oder Klubhäuser abgabepflichtig (Abs. 1 lit. c).

Nach Abs. 2 lit. a sind weiter diejenigen Betriebe abgabepflichtig, die unter dem geltenden Recht eine Tourismusabgabe leisten müssen, insbesondere Restaurants und Cafés, aber auch Besenbeizen, Pubs, Bars und dergleichen.

Ebenfalls der Abgabepflicht unterliegen nach Abs. 2 lit. b und c neu die Anbieterinnen und Anbieter von gewinnorientierten touristischen Aktivitäten (z.B. Skischulen, Alpenschulen, Langlaufschulen, Wander- und Bike-touren, Gleitschirmfliegen, Trekking, Rafting, Canyoning) sowie die öffentlichen Transportunternehmen, insbesondere Eisenbahnen, Postauto- und Busbetriebe, Seil- und Bergbahnen. 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).

Von der Tourismusabgabe nach Abs. 2 lit. a befreit sind Schulen, Internate, Spitäler, Heilstätten oder Alters- und Pflegeheime, die den Restaurationsbetrieb überwiegend für eigene Bedürfnisse führen (Abs. 4).

Art. 12 Bemessungsgrundlagen

Die Tourismusabgabe wird in Form einer jährlichen Pauschale erhoben. Je nach Betriebsart ist die Bemessungsgrundlage unterschiedlich (Abs. 1). In Hotel- und Parahotelleriebetrieben sowie von Zweitwohnungsbesitzern wird die Abgabe nach Massgabe der Anzahl Zimmer erhoben. In Restaurationsbetrieben auf Grundlage der den Gästen zugänglichen Gesamtfläche. Die Anbieterinnen und Anbieter von gewinnorientierten touristi-



schen Aktivitäten entrichten die Tourismusabgabe aufgrund der Betriebsgrösse, öffentliche Transportunternehmen auf Grundlage der Verkehrsleistung innerhalb des Kantons. Eigentümerinnen und Eigentümer von Ferienhäusern und –wohnungen (Zweitwohnungen), die keinen Wohnsitz im Kanton haben, bezahlen ebenfalls eine Jahrespauschale.

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 (Veranlagung und Bezug) der Tourismusabgabe 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. die mit der Erhebung beauftragten Kur- und Verkehrsvereine angewiesen und hat keine direkte Kontrolle über die erhobenen Taxen. Mit der in den letzten Jahren teilweisen Auflösung der Kur- und Verkehrsvereine ist auf kommunaler Ebene zudem Know-How verloren gegangen; die Problematik hat sich dadurch akzentuiert.

Neu wird die Abgabe auf Grundlage der Selbstdeklaration (z.B. über Art und Grösse des Betriebs) der 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 periodisch 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 unisono auch eine Kurtaxe.

Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten der Erhebung in der Verordnung. Er kann die Erhebung der Abgabe – gegen angemessene Entschädigung – an Dritte (z.B. Tourismusorganisationen) übertragen (Abs. 3).

IV. Kommunale Kurtaxen

Art. 14 Grundsatz

Mit Abs. 1 ermächtigt der Kanton die Gemeinden, für die entgeltliche 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.



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 (z.B. kommunaler Kur- resp. Verkehrsverein oder kantonale Tourismusorganisation). Die Aufsicht über die Erhebung und die Verwendung der Tourismusabgaben verbleibt bei der Gemeinde resp. beim Gemeinderat.

V. Gemeinsame Abgabebestimmungen

Art. 17 Mitwirkungs- und Auskunftspflicht

Die Abgabepflichtigen wirken bei der Erhebung der Abgaben mit und geben der zuständigen (kommunalen oder kantonalen) Stelle oder – bei der Übertragung dieser Aufgabe an Dritte – der zuständigen Organisation Auskunft. Sie gewähren Einsicht in alle die Abgabe betreffenden Tatsachen, insbesondere Belege und Aufzeichnungen (Abs. 1).

Kommen Abgabepflichtige ihrer Mitwirkungs- und Auskunftspflicht nicht nach (dazu gehört auch die Selbstdeklarationspflicht nach Art. 13 Abs. 1), kann die zuständige Stelle eine Einschätzung der Abgabe nach Ermessen vornehmen (Abs. 2).

Art. 18 Strafbestimmungen

Vorsätzliche und fahrlässige Übertretungen der in der Abs. 1 genannten Tatbestände werden mit Busse bestraft. Gemäss Art. 106 Abs. 1 StGB können Bussen bis maximal Fr. 10'000 ausgesprochen werden. In leichten Fällen kann statt einer Busse eine Verwarnung ausgesprochen werden (Abs. 2). Das Verfahren richtet sich nach der eidgenössischen Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) (Abs. 3).

VI. Schlussbestimmungen

Art. 19 Rechtsschutz



Der Rechtsschutz richtet sich unter Vorbehalt von Abs. 2 und 3 nach den allgemeinen Bestimmungen über die Verwaltungsrechtspflege (Abs. 1). Verfügungen des Gemeinderates auf Grundlage dieses Gesetzes und der entsprechenden Ausführungsbestimmungen (z.B. über die Festlegung von Abgaben) können beim zuständigen Departement mit Rekurs angefochten werden (Abs. 2).

Ist die Anwendung von Bestimmungen/Regelungen einer Leistungsvereinbarung (zwingend erforderlich für mehrjährige Finanzhilfen) strittig, entscheidet die zuständige Stelle durch Verfügung (Abs. 3).

Art. 20 Ausführungsbestimmungen

Der Regierungsrat erlässt die zum Vollzug des Gesetzes erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

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 Mehrkosten für den Kanton geplant. Im Vergleich zu heute fallen die Unterstützungsbeiträge für Beiträge an Gastgewerbebetriebe in der Höhe von Fr. 100'000 pro Jahr weg. Zudem ist mit der Neukonzeptionierung der Tourismusabgabe, welche die heutigen beiden Abgaben „Beherbergungstaxe“ und „Tourismusabgabe“ ersetzt, mit höheren Erträgen von rund Fr. 75'000 auf der Einnahmeseite auszugehen.

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). Hinzukommen 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 der Abgabepflicht der neuen Tourismusabgabe auf Zweitwohnungen, Anbieterinnen und Anbieter touristischer Aktivitäten sowie öffentliche Transportunternehmen ist auf der Einnahmeseite 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	350 Zimmer	150	150	52'500



Gruppenunterkünfte	500 Schlafplätze	10	10	5'000
Zweitwohnungen	170 Zimmer	150	150	25'500
Restaurationsbetriebe	375 Betriebe	350	250	93'750
Anbieter von gewinnorientierten Aktivitäten	15 Betriebe	1'000	750	11'250
Transportunternehmen	7 Betriebe	5'000	3'000	21'000
Total				466'500

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 (Standortförderung) 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. Wirtschaft

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 Überwindung 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. 350/Restaurantsbetrieb: Fr. 14'350

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. 350/Restaurantsbetrieb: Fr. 14'350



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

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

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

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

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

- 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 Restaurationsbetrieb:

- 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. 150/Zimmer: Fr. 300

Ferienhaus mit 4 1/2-Zimmern und 5 Betten:

- bisher Beherbergungstaxe (Jahrespauschale): Fr. 300
- neu Tourismusabgabe Fr. 150/Zimmer: Fr. 750

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. 150-350

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