

**Bericht und Antrag
des Regierungsrats des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
zu einer Neufassung des Gesetzes über Beiträge an die kantonale
Tourismusorganisation**

Sehr geehrter Herr Präsident,
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Kantonsrat hat 2008 das Gesetz über Beiträge an die kantonale Tourismusorganisation (Tourismusgesetz) verabschiedet. Da die Beiträge der touristischen Leistungsträger und der Gemeinden, die vom Tourismus profitieren, auf Freiwilligkeit beruhten, befristete er das Gesetz aber auf fünf Jahre und wies den Regierungsrat damals an, das Tourismusgesetz innert dieser Frist so zu revidieren, dass die Beiträge verbindlich und zudem breiter abgestützt sind. Ein entsprechender Gesetzesentwurf, der in einem vorausgehenden Vernehmlassungsprozess breite Zustimmung fand, wurde nach einer engagierten und emotionalen Diskussion im Kantonsrat Ende 2013 zur Überarbeitung an den Regierungsrat zurückgewiesen.

In Erfüllung der vom Parlament erteilten Aufträge und unter Berücksichtigung der in der Öffentlichkeit intensiv geführten Diskussion hat der Regierungsrat einen neuen Entwurf für ein Gesetz über Beiträge an die kantonale Tourismusorganisation erarbeitet und diesen am 24. Juni 2014 mit einer knapp dreimonatigen Frist den Gemeinden, den betroffenen touristischen Leistungsträgern, den interessierten Organisationen sowie den im Kantonsrat vertretenen Parteien zur Vernehmlassung unterbreitet.

Gegenüber der im vergangenen Jahr im Kantonsrat diskutierten Vorlage wurde insbesondere auf gesetzliche Beiträge der Gastronomie und Paragastronomie sowie des Gewerbes verzichtet. Die Berechnungsgrundlagen für die Beiträge des Kantons und der Gemeinden sowie der Hotellerie und Parahotellerie wurden ebenfalls angepasst. Um den Tourismus zu fördern, soll die heutige Rolle des Kantons beibehalten und diejenige der Gemeinden verstärkt werden. Weitere Beiträge sollen via Beherbergungsgewerbe von den Übernachtungsgästen in Form einer zweckbestimmten Beherbergungsabgabe (SH Tax) eingezogen werden.

Vernehmlassungsergebnisse

Die grosse Mehrheit der Gemeinden und der betroffenen touristischen Leistungsträger erachtet ein neues Gesetz weiterhin für notwendig, um den veränderten Anforderungen im Tourismus gerecht zu werden. Priorität habe die Schaffung von verlässlichen gesetzlichen Strukturen bezüglich Zu-

ständigkeiten und finanziellen Verpflichtungen. Einige parteipolitische Kreise stellen die Tourismusförderung mit staatlichen Mitteln generell in Frage.

Verschiedene Teilnehmende der Vernehmlassung merkten kritisch an, dass die Gastronomie von der Pflicht zur Leistung der gesetzlichen Abgaben ausgenommen wird. Eine klare Mehrheit kritisierte die ungleichen Beiträge von Hotellerie und Parahotellerie. Das Anliegen, die Beiträge derselben zu vereinheitlichen, wurde im vorliegenden Bericht und Antrag umgesetzt. Die Hotellerie und Parahotellerie werden neu unter dem Begriff "Beherbergungswirtschaft" geführt. Der Einheits tariff beträgt nun Fr. 2.- pro Gast und Übernachtung.

Nicht umgesetzt wurde das Anliegen gesetzlicher Beiträge für die Gastronomie. Diese profitiert nicht in allen Gebieten gleichermassen von den Touristenströmen. Es hätte somit eine sehr differenzierte, nahezu "parzellenscharfe" Regelung getroffen werden müssen, welche kaum noch generell abstrakt in einem Gesetz hätte festgehalten werden können. Im Vordergrund stand dabei eine Lösung in Anlehnung an das Gesetz über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit alkoholhaltigen Getränken vom 13. Dezember 2004. Diese erwies sich noch als einigermassen praktikabel. Der Aufwand für den Einzug der gesetzlichen Beiträge bei den Gastronomiebetrieben stand aber in keinem Verhältnis zum errechneten Ertrag von knapp 50'000 Franken, was nur geringfügig höher ist als die heute freiwillig geleisteten 46'000 Franken. Daher und auch aufgrund der doch überwiegenden Vernehmlassungsantworten, welche keine Einwände gegen den Verzicht auf gesetzliche Beiträge bei der Gastronomie hatten, bleibt das System bei der Gastronomie vereinfacht.

Ebenfalls nicht berücksichtigt werden konnten weitere zum Teil deutlich auseinanderliegende Gesichtspunkte in Einzelaspekten, wie zum Beispiel die Einführung von Gästekarten oder die Regelung arbeitsrechtlicher Bestimmungen. Diesen Anforderungen kann aber durchaus im Rahmen der noch abzuschliessenden Leistungsvereinbarung Rechnung getragen werden.

Auf dieser Basis unterbreitet der Regierungsrat nun einen ergänzten Vorschlag zur Neufassung des Gesetzes über Beiträge an die kantonale Tourismusorganisation.

Die Änderungen bzw. Ergänzungen gegenüber der 2013 im Kantonsrat diskutierten Vorlage:

- Auf gesetzliche Beiträge der Gastronomie und Paragastronomie sowie des Gewerbes wird verzichtet.
- Die Leistungsvereinbarung mit der kantonalen Tourismusorganisation wird auf längstens vier Jahre befristet; anstelle fix vier Jahre.
- Der Beitrag des Kantons beträgt 6 Franken pro Einwohner; bisher war er abhängig von der Höhe der weiteren Beiträge und der selbst erwirtschafteten Mittel der kantonalen Tourismusorganisation. Die Leistungskomponente bei der Ausrichtung von Beiträgen wird durch die Möglichkeit einer kürzeren Dauer der Leistungsvereinbarungen ersetzt.

- Die Gemeindebeiträge betragen neu 4 Franken pro Einwohner für Neuhausen am Rheinfall, Schaffhausen und Stein am Rhein und 2 Franken pro Einwohner für alle anderen Schaffhauser Gemeinden; anstelle von drei Gemeindekategorien.
- Die Beiträge (SH-Tax, vergleichbar mit einer "Kurtaxe") der Beherbergungsbetriebe (Hotel und Parahotellerie) betragen neu einheitlich 2 Franken pro Gast und Übernachtung; anstelle von 2.25 Franken (Hotel) bzw. 1 Franken pro Gast und Übernachtung (Parahotellerie).
- Der Begriff "Beherbergungsbetriebe" wurde durch die explizite Erwähnung von AirBnB und dergleichen präzisiert.

Übersicht heutige und neue Finanzierung

Bei einem heutigen Gesamtbudget von 1,874 Mio. Franken finanziert die öffentliche Hand momentan 698'000 Franken oder 37 Prozent der Einnahmen des Vereins Schaffhauserland Tourismus SHLT (davon 450'000 Franken bzw. 24 Prozent durch den Kanton und 248'000 Franken bzw. 13 Prozent durch die Gemeinden auf freiwilliger Basis). 278'000 Franken (15 Prozent) des Tourismusbudgets werden ebenfalls auf freiwilliger Basis durch touristische Leistungsträger (Hotellerie, Parahotellerie, Gastronomie, Schifffahrt, Casino und weitere) abgedeckt. Dazu kommen Leistungen von Partnern und tourismusinteressierten Dritten (301'000 Franken = 16 Prozent) sowie durch SHLT eigenerwirtschaftete Mittel (597'000 Franken = 32 Prozent).

Der ergänzte Vorschlag zur Neufassung des Gesetzes über Beiträge an die kantonale Tourismusorganisation trägt den knapper gewordenen kantonalen Finanzmitteln Rechnung. Das früher angedachte Modell einer Drittel/Drittel/Drittel-Finanzierung durch die öffentliche Hand/Leistungsträger/SHLT bei einem Gesamtbudget von 3 Mio. Franken wird ersetzt durch ein reduziertes Budget von rund 2,1 Mio. Franken. Die gesetzlich verankerten Beiträge des Kantons, der Gemeinden und der Hotellerie/Parahotellerie betragen insgesamt 1,1 Mio. Franken (51 Prozent des Gesamtbudgets) und die übrigen Mittel insgesamt 1,0 Mio. Franken (49 Prozent des Gesamtbudgets).

Im Einzelnen finanzieren der Kanton 475'000 Franken (22 Prozent), die Gemeinden 260'000 Franken (12 Prozent), die touristischen Leistungsträger insgesamt 535'000 Franken (25 Prozent), die Partner und tourismusinteressierten Dritten 301'000 Franken (14 Prozent) sowie der SHLT durch eigenerwirtschaftete Mittel 557'000 Franken (26 Prozent).

Zielsetzungen der Vorlage

- Sicherstellung einer langfristigen und nachhaltigen touristischen Marktbearbeitung im Interesse der Schaffhauser Volkswirtschaft für die Zeit ab dem 1. Januar 2016.
- Erhaltung der dafür erforderlichen professionellen Strukturen durch die Unterstützung der Tourismusbranche bei der Bündelung der Kräfte.

Unserem Antrag schicken wir folgende Erläuterungen voraus.

I. ÜBERBLICK

Im Kanton Schaffhausen mit seinen Leuchttürmen Rheinfall, Stein am Rhein, Schaffhausen und Schifffahrt sowie Landschaft und Wein kommt dem Tourismus eine wichtige volkswirtschaftliche Bedeutung zu. So trägt dieser direkt und indirekt massgeblich zur Bruttowertschöpfung im Kanton bei und hat beachtliche Auswirkungen auf vor- und nachgelagerte Branchen. Dieser Bedeutung ist sich der Regierungsrat bewusst. Er ist nach wie vor bestrebt, die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen, welche die Entwicklung des Tourismus in Schaffhausen entsprechend fördern. Damit die Wirkungen der Politikmassnahmen bewertet und verbessert werden können, wurde die Ausgangslage aus Sicht des Kantons Schaffhausen mittels einer Untersuchung der touristischen Wertschöpfung im Jahr 2011 erstmals systematisch erfasst (Rütter et al., Touristische Wertschöpfung im Kanton Schaffhausen, 2011/2014). Seither wurden und werden aktuell verschiedene Massnahmen im touristischen Bereich initiiert, um den Tourismus im Kanton Schaffhausen zu stärken.

Insbesondere wurden zwischenzeitlich im Rahmen der Regional- und Standortentwicklung (RSE) des Kantons Schaffhausen und unter Mitfinanzierung des Bundes im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) verschiedene Projekte zur Stärkung des ländlichen Raums und des Tourismus gestartet. Diese positive Dynamik führte zu zahlreichen Investitionen Privater in das touristische Angebot. Beispielsweise haben die 2011 erstellte BBC-Arena, das im Herbst 2014 den Betrieb aufnehmende Vier-Sterne-Haus arcona LIVING Schaffhausen sowie Um- und Ausbauarbeiten verschiedener Hotellerie- und Parahotelleriebetriebe in der Stadt Schaffhausen und auf dem Land zu erheblichen Investitionen im zweistelligen Millionenbereich geführt, was sich in den indirekten Wirkungen des Tourismus, z.B. dem Bauwesen, positiv niederschlägt. Auch die touristisch induzierte Bruttowertschöpfung als direkter Effekt des Tourismus entwickelte sich positiv. Sie betrug 2012 130 Mio. Franken, was einem Anteil am kantonalen BIP (=5,7 Mia. Franken) von 2,3 Prozent entspricht. Im Vergleich zu 2009 wuchs die touristisch induzierte Bruttowertschöpfung um 5,9 Prozent. Mit der Verlagerung von Tages- zu Übernachtungsgästen ist ferner ein Trend zu wertschöpfungsstärkeren Kundensegmenten feststellbar.

Für den Tourismus besteht eine spezielle Ausgangslage. Er findet im öffentlichen Raum und unter Einbezug der Öffentlichkeit statt. Dies ist mitunter einer der wichtigsten Gründe der politischen Einflussnahme auf die touristische Entwicklung. Auch erbringt der private Verein SHLT als Destinations-Management-Organisation mit der Führung seiner drei Tourist Offices in Schaffhausen, Stein am Rhein und am Rheinfall umfassende Dienstleistungen zum Wohle der Gäste, Bevölkerung, Leistungsträger und der öffentlichen Hand. Mit aus diesem Grund sieht auch die neue Vorlage des Regierungsrats einen Kantonsbeitrag zugunsten des Tourismus vor. Dieser soll sich, analog zu den gesetzlich verankerten Gemeindebeiträgen, an den Einwohnerzahlen orientieren. Die Bestimmung der gesetzlich umschriebenen Finanzierungsanteile der primär profitierenden Leistungsträger erfolgt unter Berücksichtigung deren Nutzens aus dem Tourismus.

II. HERAUSFORDERUNGEN FÜR DEN TOURISMUS

Der Wirtschaftszweig Tourismus hat verschiedene Herausforderungen zu meistern. Veränderungen im Reise- und Ferienverhalten fordern die Tourismuswirtschaft permanent heraus, flexibel und rasch im harten weltweiten Wettbewerb der Destinationen zu agieren:

Globalisierung: Die Angebote gleichen sich durch die Globalisierung immer mehr an und werden austauschbarer. Die Menschen reagieren darauf mit einem verstärkten Wunsch nach Authentizität: Echte Erlebnisse, Tradition, typische Produkte, eigenständiges Design, Natürlichkeit und Brauchtum werden neu interpretiert und zum grossen Gegentrend.

Wirtschaft: Die wirtschaftliche Entwicklung in den Hauptmärkten und Währungsschwankungen bleiben die zentralen Einflussfaktoren auf die Tourismusentwicklung in der Schweiz und somit auch in Schaffhausen.

Politik: 75 Prozent aller ausländischen Gäste stammen aus der Europäischen Union. Die Schweizer Europapolitik (z.B. Schengen) hat deshalb direkte Auswirkungen auf die touristische Entwicklung.

Gesellschaft: Besonders in westlichen Märkten ist Nachhaltigkeit zu einem breiten Gesellschaftstrend geworden. Das Bedürfnis nach ökologischen Reisen und intakter Natur wächst. Der "grüne Gast" sucht jedoch nicht Entbehrung.

Demografie: Vier Fünftel unserer Gäste stammen aus Ländern mit stark alternder Bevölkerung – die Gäste in der Schweiz werden somit tendenziell älter. Dies hat Auswirkungen auf die Bedürfnisse und Erwartungen der Gäste und somit auf das Angebot.

Öffentliches Interesse: Der Tourismus kommerzialisiert öffentliche Güter. Bestimmung von SHLT ist es, diese zu vermarkten und die Wahrnehmung der Destination zu fördern. Die Organisation übernimmt demgemäss einen wichtigen gesellschaftspolitischen Auftrag.

Fazit

- Der Schaffhauser Tourismus bewegt sich in einem stark vom Wettbewerb geprägten Umfeld mit wachsender Konkurrenz. Ohne planbare Beiträge an die Marktbearbeitung verliert Schaffhausen fortlaufend an Boden.
- Der Anteil der touristischen Leistungsträger an der Beschäftigung liegt im Kanton Schaffhausen mit 6,6 Prozent unterhalb des schweizerischen Durchschnitts von 8,7 Prozent.
- Das Internet-Analyse-Tool "Google-Trends" zeigt für Schaffhausen einen sinkenden Nachfragetrend. Werden Schaffhausen spezifische Schlüsselwörter wie Rheinfall, Munot oder Stein am Rhein ausgewertet, sind über einen längerfristigen Zeitraum rückläufige Zahlen der Suchanfragen festzustellen.
- Damit sich der Schaffhauser Tourismus im Interesse der Schaffhauser Volkswirtschaft weiter entwickeln kann und auch wahr genommen wird, sind die vorgenannten Herausforderungen anzunehmen.

III. DIE STAATLICHE TOURISMUSFÖRDERUNG

Die Tourismusbranche, welche aus zahlreichen KMU besteht, generiert wirtschaftliche Effekte und ist die Visitenkarte einer Region oder eines Landes. Zu diesen wirtschaftlichen Effekten zählen beispielsweise Vorleistungskäufe oder Löhne für Angestellte, aber auch abstrakte indirekte Effekte wie Vernetzung, Bekanntheit des Standorts, Zugang zu Know-how oder die Dienste für die Region, im Sinne eines umfassenden Service Public.

Bei der Finanzierung arbeiten Bund und Kantone Hand in Hand. Finanziert der Bund primär Marketing-Aktivitäten im Ausland, unterstützen die Kantone ihre Vermarktungsorganisationen in der Regel darin, sich zukunftssträchtig auszurichten und den Marktansprüchen gerecht zu werden. Die Kantonsbeiträge sollen gemeinwirtschaftliche Leistungen für die einheimische Bevölkerung und ansässigen Firmen abdecken. Fast in jedem Kanton gibt es gesetzliche Grundlagen zur Tourismusförderung.

3.1 Mögliche Finanzierungsinstrumente und gesetzliche Grundlagen in den einzelnen Kantonen

In der Schweiz kommen die folgenden Möglichkeiten zur Finanzierung des Tourismus zur Anwendung:

- Staats- und Gemeindebeiträge;
- Kostenanlastungssteuern auf *kommunaler* (Tourismusförderungsabgabe TFA, Kurtaxe) und *kantonalen* (K-TFA, Beherbergungsabgabe) Ebene;
- Freiwillige Beiträge der Leistungsträger (Mitgliederbeiträge, Keypartnerschaften);
- Verkauf von Leistungen und Gütern, Kommissionen (Eventorganisation, Verkauf von Karten, Souvenirs, regionalen Produkten).

Massgeblich für die Anwendung eines Finanzierungsinstruments sind die ihm zugrundeliegende Gesetzgebung und die entsprechende rechtliche Ausgestaltung der zu erhebenden Abgabe. Entsprechende Details zu den gängigen Abgaben finden sich in *Anhang 1*. Die Auflistung gemäss *Anhang 2* zeigt die in den verschiedenen Kantonen angewendeten gesetzlichen Grundlagen respektive Finanzierungsmittel zur Tourismusförderung.

3.2 Die staatliche Tourismusfinanzierung im interkantonalen Vergleich

Im Hinblick auf die laufende Erarbeitung von Sparmassnahmen hat das Finanzdepartement des Kantons Schaffhausen eine Evaluation des kantonalen Finanzhaushalts durchgeführt (BAKBASEL, 2014). Anhand eines interkantonalen Benchmarks entlang der funktionalen Gliederung des Finanzhaushalts wurde für über 30 Aufgabenfelder analysiert, wie der Kanton Schaffhausen jeweils hinsichtlich der Kosten gegenüber einer Vergleichsgruppe ähnlich strukturierter Kantone (Peer Group) bzw. gegenüber dem Durchschnitt aller Kantone positioniert ist. So wurde auch der Tourismus beleuchtet.

In absoluten Zahlen betrachtet liegt Schaffhausen mit 0,9 Mio. Franken Nettoausgaben für den Kanton und die Gemeinden im guten Mittelfeld.

Abb. 4: Nettoausgaben im Bereich Tourismus, 2011, Beträge in Mio. CHF

Tourismus			
84			
	Nettoausgaben Kanton inkl. Gemeinden	Nettoausgaben Gemeinden	Nettoausgaben Kanton
SH ¹⁾	0.9	0.3	0.6
AG	5.8	5.1	0.7
AR	1.9	0.9	1.0
GL	0.1	0.1	-
LU	4.4	1.9	2.5
SG	3.9	2.4	1.5
SO	1.6	1.3	0.3
SZ	0.9	0.9	-
TG	3.3	2.6	0.7

Quelle: BAKBASEL, 2014

Da sich der Modus der Aufgabenverteilung zwischen den Kantonen und ihren jeweiligen Gemeinden teils erheblich unterscheidet, wäre ein direkter Vergleich der Nettoausgaben der Kantone in seiner Aussagekraft jedoch stark eingeschränkt. Deshalb wählte BAKBASEL bei der Untersuchung des Schaffhauser Finanzhaushalts einen analytischen Ansatz, bei dem u.a. die Fall- und Strukturkosten identifiziert wurden. In der Analyse wurden die Ausgaben für den Tourismus im Kanton Schaffhausen im Verhältnis zur Wertschöpfung und der Beschäftigung in der Hotellerie und in der Gastronomie als hoch eingestuft. Dies mag zutreffen, ist aber insofern unvollständig, als die Hotellerie und die Gastronomie nur einen Teilbereich des Tourismus abdecken. Der Tagestourismus und dessen positive Auswirkungen auf das vor- und nachgelagerte Gewerbe bleiben bei dieser Betrachtungsweise ausser Acht.

Es soll nicht unerwähnt bleiben, dass dem Kanton Schaffhausen in einer weiteren Studie des BAKBASEL eine hohe Tourismusaffinität attestiert wird (Schlussbericht zum "Internationalen Benchmarking Programm für den Schweizer Tourismus: Projektphase 2012-2013, BAKBASEL, 2014, erstellt im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO). Darin wird Schaffhausen als eines der erfolgreichsten Ausflugsziele der Schweiz genannt. Das zeige sich an den guten Hotelauslastungen und den vielen ausländischen Gästen.

¹⁾ Gemäss BAKBASEL betrug der Nettoaufwand des Kantons Schaffhausen im Jahr 2011 Fr. 0,6 Mio. Dieser Betrag beinhaltet neben dem ordentlichen Staatsbeitrag von Fr. 0,5 Mio. weitere Zahlungen, welche nicht an die kantonale Tourismusorganisation ausgerichtet wurden (z.B. einmaliger Beitrag von Fr. 45'000.- an SWISS Taste of Switzerland, Mitgliederbeitrag Tourismusverband Ostschweiz von Fr. 27'000.-). Ebenso kamen die mit Fr. 0,3 Mio. ausgewiesenen Nettoausgaben der Schaffhauser Gemeinden für Tourismus nur im Umfang von Fr. 0,25 Mio. dem kantonalen Tourismus zugute.

3.3 Die staatliche Tourismusförderung in Schaffhausen

Nach Aufhebung der Tourismusfinanzierung über die im Gastwirtschaftsgesetz geregelten Patenttaxen erfolgte die staatliche Tourismusförderung ab 1998 vorerst nach dem Tourismusgesetz vom 2. Dezember 1996. Der darin festgelegte Staatsbeitrag in Höhe von 200'000 Franken stellte eine subsidiäre Beihilfe dar, die in zwingender Abhängigkeit zu den jährlich von SHLT erzielten Einnahmen aus direkten touristischen Aktivitäten stand. SHLT verfügte damals über ein Budget von insgesamt 1,2 Millionen Franken.

Eine im 2003 eingereichte Motion von Kantonsrat Ernst Schläpfer forderte alsdann, das Tourismusgesetz sei mit einem Artikel zu ergänzen, der die rechtliche Grundlage für die Erhebung einer Abgabe für die Tourismusförderung und allenfalls einer Kurtaxe schaffe. Der Regierungsrat war der Meinung, die Motion greife ein wichtiges Thema auf, und er stand deshalb dem Anliegen positiv gegenüber. Die Suche nach geeigneten Lösungen, wie die direkt vom Tourismus nutzniessenden Branchen inskünftig stärker als bisher in die finanzielle Pflicht genommen und zusätzliche neue Einnahmequellen erschlossen werden können, erwies sich jedoch als langwierig und komplex. Der Kantonsrat anerkannte die von SHLT in den vergangenen Jahren erbrachten Leistungen hinsichtlich Bündelung der Tourismuskrafts und der koordinierten Vermarktung und führte im 2008 das auf fünf Jahre befristete Gesetz über Beiträge an die kantonale Tourismusorganisation mit einem Kantonsbeitrag von höchstens 500'000 Franken ein. Dies jedoch verbunden mit dem Auftrag an den Regierungsrat, weiterhin eine Neuregelung der Finanzierung der kantonalen Tourismusorganisation unter verpflichtender Einbindung der Tourismusnutzniesser anzustreben.

Mitte 2013 folgte ein neuer Vorschlag für die Tourismusfinanzierung. Hiernach hätte die Förderung des Tourismus neu paritätisch vom Kanton, den Gemeinden und den touristischen Leistungsträgern sowie durch eigenerwirtschaftete Mittel der kantonalen Tourismusorganisation bezahlt werden sollen. Ziel war es, das SHLT-Budget auf rund 3 Mio. Franken aufzustocken und damit neue Leistungsfelder, wie beispielsweise den Kongresstourismus, zu erschliessen und den Werbeetat zu erhöhen. Im 2013 stellte sich nur eine Minderheit des Kantonsrats hinter das revidierte Gesetz über Beiträge an die kantonale Tourismusorganisation, das den Schlusspunkt unter eine lang dauernde Reform zur Stärkung des Schaffhauser Tourismus setzen sollte. Die neue Gesetzesvorlage sah die Einbindung der Profiteure des Tourismus in die Finanzierung mittels gesetzlich verankerter Beiträge vor. Doch die Kritik am Gesetzeswerk war zu gross und der Auftrag zur Suche nach einer mehrheitsfähigen Tourismusfinanzierung wurde an den Regierungsrat zur Überarbeitung zurückgewiesen. Als Übergangsregelung wurde das geltende Gesetz über Beiträge an die kantonale Tourismusorganisation vom 16. Juni 2008 mit Beschluss des Kantonsrats vom 23. September 2013 um weitere zwei Jahre bis 31. Dezember 2015 verlängert. Gleichzeitig erfuhr der Staatsbeitrag eine Kürzung von zehn Prozent.

Zur Förderung des Tourismus im Kanton Schaffhausen ab 2016 sollen an die vom Regierungsrat anerkannte kantonale Tourismusorganisation unter verpflichtender Einbindung der Tourismusnutzniesser Beiträge ausgerichtet werden. Dies bei leicht erhöhtem Budget von rund 2,1 Mio. Franken (vgl. Ziff. VII. Gesamtbudget SHLT ab 2016).

Fazit

- Praktisch alle Kantone der Schweiz fördern den Tourismus mit einem Staatsbeitrag und allenfalls mit weiteren Instrumenten (z.B. Tourismusförderungsabgabe, Beherbergungsabgaben, kommunaler Kurtaxen usw.).
- Tourismusförderung ist nicht Subvention eines Wirtschaftsbereichs, sondern Förderung von Gewerbe, Handel und Dienstleistung.
- Leistungen, welche über Steuern und Abgaben (Kostenanlastungssteuern)²⁾ abgegolten werden, müssen primär den Belasteten zu Gute kommen. Entsprechend dieser Vorgabe ist auch die Belastung der Hotelgäste beschränkt, da die Übernachtungsgäste im Kanton Schaffhausen zu einem Grossteil Geschäftsreisende sind und nur vereinzelt Leistungen von SHLT beanspruchen.
- Die Belastung der Tagesgäste muss indirekt erfolgen, da sie bei den grossen Attraktionen im Kanton Schaffhausen keine Tickets benötigen, die besteuert werden könnten. Die erwirtschafteten Bruttogewinne aus dem Warenverkauf in den Info-Shops und bei den Stadtführungen können allerdings auch als Beiträge der Gäste an die Organisation interpretiert werden. Sie tragen auf diese Weise rund ein Viertel des Budgets von SHLT.
- Für die Erhebung von Beiträgen bei den Leistungsträgern muss ein geeigneter Index gefunden werden, der eine faire Bemessung mit einem niedrigen Erhebungsaufwand ermöglicht.
- Die von SHLT geleisteten Arbeiten für die Öffentlichkeit in der Region (im Sinne eines umfassenden Service Public) rechtfertigen eine staatliche Unterstützung im mindestens bisherigen Rahmen.

IV. DIE WERTSCHÖPFUNG DURCH DEN TOURISMUS IM KANTON SCHAFFHAUSEN

Der Schaffhauser Tourismusmarkt wurde im Rahmen der von Rütter et al. und dem Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus (FIF) der Universität Bern im Jahr 2011 erstellten Wertschöpfungsstudie erstmals analysiert und im 2014 aktualisiert (Touristische Wertschöpfung im Kanton Schaffhausen, 2011/2014). Nachfolgend die Ergebnisse im Überblick:

Dank der hohen Anziehungskraft der touristischen Leuchttürme Rheinfall, Stein am Rhein, Schaffhausen und Schifffahrt sowie Landschaft und Wein weist der Kanton Schaffhausen eine hohe Gästezahl pro Einwohner auf. Die rund 2,2 Mio. Gäste verweilen allerdings im Durchschnitt nicht lange, obwohl die Zahl der Übernachtungen zwischen 2009 und 2012 um 7,2 Prozent von 290'000 auf knapp 311'000 gesteigert werden konnten. 86 Prozent der Gäste, bzw. 1,85 Mio., sind Tagesgäste. Diese generieren deutlich weniger Wertschöpfung pro Kopf als übernachtende Gäste. Es muss deshalb ein wichtiges gemeinsames Ziel von Kanton, Gemeinden, Tourismusorganisationen und

²⁾ Die Kosten staatlicher Aufgaben werden heute denjenigen Gesellschaftsgruppen angelastet, die von der Erfüllung einer Aufgabe mutmasslich am meisten profitieren

Leistungsträgern sein, das touristische Angebot zu stärken und so die Aufenthaltsdauer der Gäste im Kanton und damit die touristische Wertschöpfung zu erhöhen.

Abb. 1: Tagesausgaben nach Gästekategorien (CH-Mittel)

Tagesausgaben nach Kategorien	
	CHF
Durchschnitt alle Gäste	53
Tagesgäste	42
• Freizeittourismus	41
• Geschäftstourismus	48
Übernachtende Gäste	136
• Hotel	217
• Landwirtschaft	98
• Zweitwohnungen	61
• Parahotellerie	98
• Verwandte/Bekannte	51

Quelle: Rütter et al., Touristische Wertschöpfung im Kanton Schaffhausen, 2011/2014

4.1 Der Tourismus löste 2012 Umsätze von rund 170 Mio. Franken aus

Insgesamt gaben die Gäste im Kanton Schaffhausen 2012 rund 170 Mio. Franken aus. Davon entfielen 82 Mio. Franken auf die Tagesgäste, 44 Mio. Franken auf die übernachtenden Gäste, 38 Mio. Franken auf den Einkaufs- und Tanktourismus sowie 7 Mio. Franken auf diverse Gruppierungen. Der Einkaufs- und Tanktourismus hatte in Schaffhausen wegen der Grenzlage dereinst eine grosse wirtschaftliche Bedeutung, ist aber gleichzeitig stark vom Wechselkurs abhängig, wie die jüngste Entwicklung deutlich macht. Nach Abzug der Vorleistungen (von Dritten bezogene Güter und Dienstleistungen) generierte der Tourismus 2012 im Kanton Schaffhausen eine Bruttowertschöpfung von rund 130 Mio. Franken, was 2,3 Prozent des kantonalen BIP entspricht. 1'330 Vollzeitstellen sind direkt oder indirekt vom Tourismus abhängig. Dies entspricht 3,6 Prozent der kantonalen Beschäftigung (vgl. Abb. 2). Damit liegt der Kanton Schaffhausen im Rahmen vergleichbarer Mittellandkantone.

4.2 Vom Tourismus profitieren viele unterschiedliche Wirtschaftszweige

Wie andernorts zeigt sich auch im Kanton Schaffhausen deutlich, dass der Tourismus eine typische „Querschnittsbranche“ ist: Vom Tourismus profitieren nicht nur Leistungsträger wie das Gastgewerbe, die Schifffahrt oder die Kultur, sondern auch viele andere Branchen, namentlich der Detailhandel. Die Gästeausgaben lösen in diesen Branchen direkt rund 280 Vollzeitstellen und eine Wertschöpfung von 26 Mio. Franken aus. Auf indirektem Weg kommen weitere rund 400 Stellen und eine Wertschöpfung von 53 Mio. Franken hinzu.

Abb. 2: Gästefrequenzen, touristische Gesamtnachfrage sowie Beschäftigungs- und Wertschöpfungswirkungen des Tourismus im Kanton Schaffhausen, 2012

Indikatoren	Kanton Schaffhausen
Gästefrequenzen in Tsd.	2'159
Tagesgäste	1'848
Übernachtende Gäste	311
Tagesgästeanteil	86 %
Gesamtnachfrage in Mio. CHF (= touristischer Umsatz)	171
Tagesgäste	82
Übernachtende Gäste	44
Einkaufs- und Tanktourismus	38
Diverse	7
Ausgelöste Beschäftigung (VZÄ)	1'330
Direkt	925
- davon bei touristischen Leistungsträgern	650
Indirekt	405
Anteil an regionaler Beschäftigung	3,6 %
Ausgelöste Bruttowertschöpfung in Mio. CHF	130
Direkt	77
- davon bei touristischen Leistungsträgern	51
Indirekt	53
Anteil an regionalem BIP	2,3 %

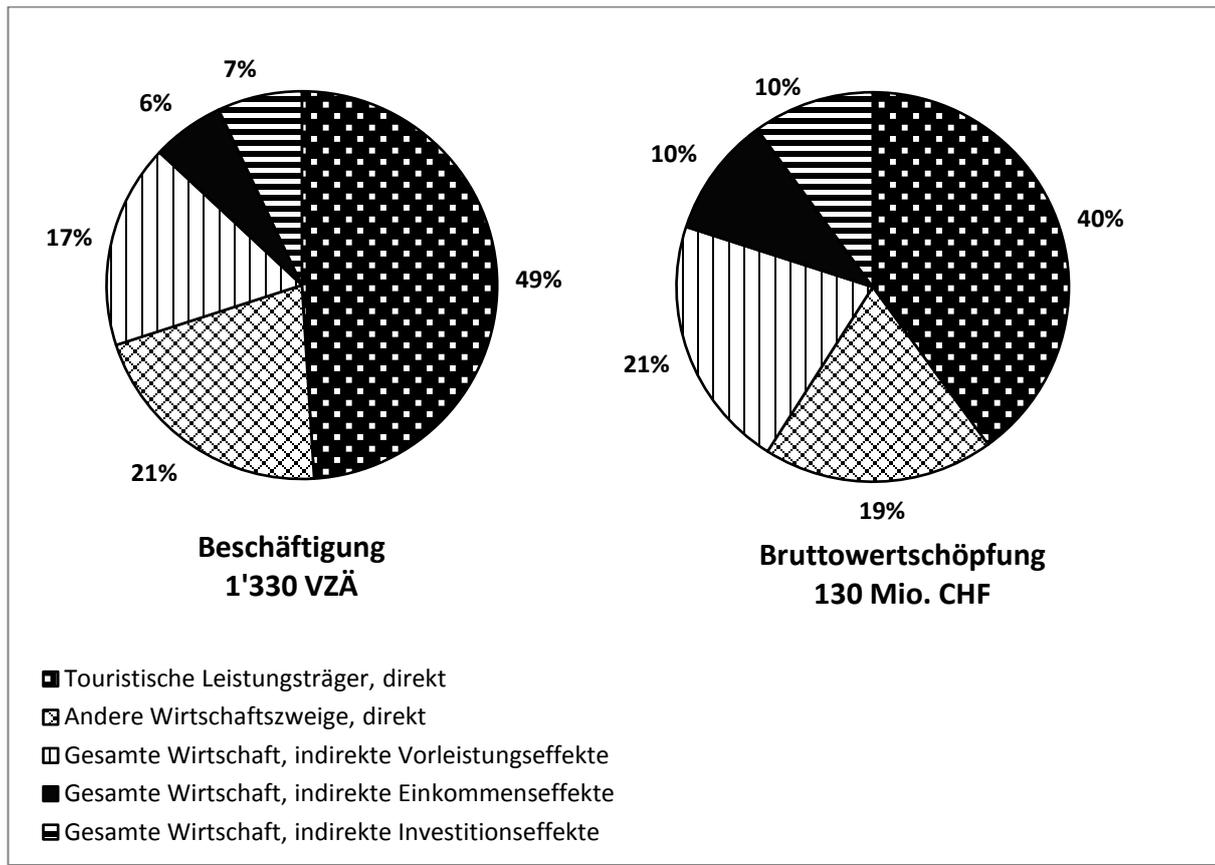
Quelle: Rütter et al., Touristische Wertschöpfung im Kanton Schaffhausen, 2011/2014

Ein Grossteil der Hotelgäste sind Geschäftstouristen. Über die Wochenenden sind die Hotels daher zu wenig ausgelastet. Es fehlen attraktive buchbare Freizeitangebote - die sogenannte Erlebnisdichte ist noch deutlich zu gering, um die Gäste zu einer Übernachtung zu bewegen. Natürliche Attraktionen wie Untersee, Rheinlauf, Rheinflall, Klettgau oder Randen sowie die historischen Stadtkerne werden zu wenig in Wert gesetzt. Die kommerzielle Inwertsetzung dieser wichtigen Attraktionen ist jedoch schwierig, weil sie frei zugänglich sind. Beim Rheinflall können aus diesem Grund kaum Ressourcen für die notwendige Aufwertung bereit gestellt werden.

4.3 Bevölkerung und Unternehmen profitieren vom touristischen Angebot

Von einem breiten und qualitativ hochstehenden touristischen Angebot profitieren die lokale Bevölkerung und die ansässigen Firmen. Die Verbesserung der touristischen Einrichtungen dient immer auch der Standort- und Wohnortqualität. Die Förderung des Tourismus ist deshalb auch unter dem Aspekt der Standortpolitik wichtig.

Abb.3: Direkte und indirekte Beiträge des Tourismus zur Beschäftigung und Wertschöpfung im Kanton Schaffhausen, 2012.



Quelle: Rütter et al., Touristische Wertschöpfung im Kanton Schaffhausen, 2011/2014

Fazit

- Der Tourismus ist eine typische „Querschnittsbranche“: Es profitieren nicht nur Leistungsträger wie das Gastgewerbe, die Schifffahrt oder die Kultur, sondern auch viele andere Branchen, namentlich der Detailhandel.
- Zwar kann unsere Region mit dem Rheinfluss und den pittoresken Altstädten von Schaffhausen und Stein am Rhein punkten, doch die Erlebnisdichte ist zu gering und das vorhandene Potenzial wird zu wenig ausgeschöpft.
- Dank Investitionen insbesondere Privater in die touristische Infrastruktur konnte die Zahl der Übernachtungen zwischen 2009 und 2012 um 7,2 Prozent von 290'000 auf knapp 311'000 gesteigert werden. Dies hat auch bei den dem Tourismus vor- und nachgelagerten Branchen eine erhebliche Bruttowertschöpfung ausgelöst.

V. DESTINATIONSMANAGEMENT UND DIE ROLLE VON SHLT ALS REGIONALE TOURISMUSORGANISATION

5.1 Das Destinationsmanagement im Allgemeinen

In der wissenschaftlichen Tourismusliteratur findet sich eine Reihe von Ansätzen hinsichtlich eines erfolgsversprechenden Destinationsmanagements. Verschiedene Autoren (vgl. u.a. Bieger, 2005, S.97) gehen davon aus, dass der Tourismusorganisation als übergreifendes koordinierendes Organ im touristischen Angebot meist auch die Verantwortung für die gesamte Destination zugeordnet wird. Wie bereits ausgeführt, übernimmt die Organisation demgemäss einen wichtigen gesellschaftspolitischen Auftrag. Vereinfacht könnte man festhalten, dass die Destination wie ein Produkt zu managen ist. Die langfristige Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Destination stellt die zentrale Herausforderung an das Destinationsmanagement dar. Dabei spielt die Wertschöpfung innerhalb einer Destination eine besondere Rolle, denn nur dadurch ist letztlich eine qualitative Weiterentwicklung – speziell der Angebotsseite – einer Destination möglich.

Somit ist festzuhalten: Neben dem Marketing haben Tourismusorganisationen eine Reihe weiterer Funktionen wahrzunehmen, welche im Hinblick auf die Sicherstellung eines funktionierenden Destinationsmanagements von zentraler Wichtigkeit sind. Hier können unter anderem die Koordinationsfunktion hinsichtlich des Angebotes, die Schaffung von organisatorischen Strukturen auf Destinationsebene, die Gästeinformation respektive -betreuung sowie die Leitbild- und Planungsfunktion genannt werden.

5.2 Das Destinationsmanagement in Schaffhausen

Die Ausgangslage von SHLT als DMO präsentiert sich wie folgt:

Abb. 4: SHLT in Zahlen

Anzahl	Indikatoren
4,12	Minuten durchschnittliche Verweildauer auf www.schaffhauserland.ch
6	Tage bedienter Schalter im Tourist Office Schaffhausen
20	neue Mitglieder
25	Mitarbeitende (17 Vollzeitstellen)
28	verschiedene Angebotspackages
49	TV- und Radioberichte
64	Gästeführerinnen und Gästeführer (37 Vollzeitstellen)
90	betreute Journalisten aus 17 Ländern
120	betreute Buyer / Tour Operator aus 20 Ländern
180	Veranstaltungen im Vinorama
190	betreute Gruppenreisen
195	verkaufte Einzelpackages
443	Mitglieder
470	Presseberichte in Printmedien der Schweiz
1'310	Organisierte Führungen für Gruppen
2'527	Einzelne Flaschen Wein verkauft
5'474	Gäste auf Gruppenreisen
6'049	Registrierte Newsletter
7'929	Elektronische Gästeanfragen
13'000	verteilte Basisprospekte in englischer Sprache
22'887	bediente Gäste im Tourist Office Stein am Rhein
26'000	Gäste an Führungen
31'748	bediente Gäste im Tourist Office Schaffhausen
32'000	verteilte Basisprospekte
52'014	Besucher im Haus der Wirtschaft
142'000	gezählte Velofahrer auf der Rheinroute Nr. 2 bei Hemishofen
325'835	Besucher im Info- & Souvenirshop am Rheinfluss

Quelle: SHLT, Jahresbericht, 2013

Untersucht wurden auch der Umsatz respektive der Personalaufwand je Mitarbeiterin und Mitarbeiter in den Jahren 2007 und 2013:

Abb. 5: Kennzahlen Umsatz / Personalaufwand pro Mitarbeiterin/Mitarbeiter

	2007	2013
Anzahl Vollzeitstellen	13	17
Anzahl Gästeführer im Einsatz	28	37
	CHF	CHF
Total Umsatz (inkl. Führungen)³⁾	2'033'473	2'892'379
- pro Vollzeitstelle	156'421	175'434
Total Umsatz Führungen	168'870	230'855
- pro Gästeführer	6'031	6'239
Total Personalaufwand Mitarbeiter	862'509	1'412'123
- pro Vollzeitstelle (inkl. Sozialleistungen)	66'347	83'066
Total Personalaufwand Gästeführer	107'323	166'965
- pro Gästeführer	3'833	4'513

Bei den Aufwendungen fällt das stetige Wachstum des Personalaufwands auf (vgl. Anhang 3 Vergleich Geschäftsjahre 2007/2013). Dies hängt stark mit den Ausweitungen der Aktivitäten zusammen. Die Übernahme der Geschäftsstelle von Blauburgunderland, die Verlängerung der Öffnungszeiten bei den Tourist Offices und die Einstellung eines professionellen Product Managements forderten zusätzliche personelle Ressourcen. Zudem sind heute insgesamt besser qualifizierte Mitarbeitende tätig. Daneben konnte aber auch das Budget für Marketingmassnahmen deutlich erhöht werden, die Auswahl der touristischen Angebote ist bedeutend grösser geworden, die Besucherzahlen sind gestiegen und die Medienberichterstattungen stetig gewachsen.

5.3 Basisleistungen von SHLT

SHLT erbringt eine breite Palette an Basisleistungen und vertritt Leistungsträger, Organisationen sowie den Kanton und seine Gemeinden, wenn es um die Wahrnehmung touristischer Belange geht. Als organisierte und professionelle Tourismusorganisation ist der Verein zudem Auskunft- und Ansprechpartner für die Bevölkerung, die Gäste, die Medien, von Behörden, Organisationen und vielen weiteren Anspruchsgruppen.

Die Tourismusorganisation ist eine wichtige Anlaufstelle für Besucher sowie Einheimische und die Visitenkarte der Region. Ohne diese müsste es touristische Ansprechpartner beim Kanton oder den Gemeinden geben (z.B. Medienanfragen, Medienreisen, Gastauftritte, etc.). Zudem ist sie zentrales Verbindungsglied zu anderen Tourismusorganisationen (Thurgau Tourismus, Winterthur Tourismus, St. Gallen-Bodensee Tourismus, Schwarzwald Tourismus, Schweiz Tourismus, etc.).

³⁾ Quelle: SHLT, 2014. vgl. auch Anhang 3 Vergleich Geschäftsjahre 2007 / 2013

SHLT übernimmt im Destinationsmanagement zahlreiche Funktionen:

- Betrieb der Tourist Offices Schaffhausen, Rheinfall und Stein am Rhein;
- Buchung von Hotels und von Angeboten der Leistungsträger;
- Warenverkauf und Vorverkauf von Tickets für diverse Leistungsträger;
- Durchführung von Stadtführungen;
- Zusammenstellen von Packages/Pauschalen für Gruppen und Individualgäste;
- Marketing der Tourismusregion Schaffhausen;
- Betrieb des Internetportals www.schaffhauserland.ch;
- Koordinationsprojekte, Interessenvertretung in Gremien (z.B. Begleitgruppen) / Unterhalten von überregionalen Kooperationen;
- Führen der Geschäftsstelle von Blauburgunderland.

5.4 Wirksame Tourismuswerbung

Die Tourismuswerbung mit den Dienstleistungen für die Öffentlichkeit und der sehr breiten Vernetzung ist wesentlich dafür mitverantwortlich, dass die Region Schaffhausen mit den Angeboten überhaupt gesehen wird. Die Tourismuswerbung macht den Kanton und seine Sehenswürdigkeiten sichtbar, und deshalb kommen auch Gäste in die Region. Zudem ist SHLT die touristische Drehscheibe in der Anbieter- und Gäste-Kommunikation. Eine koordinierte und hochwertige Kommunikation bildet die Basis für zusätzliche Gäste und steigert den Umsatz der regionalen Anbieter.

Nationale und internationale Kampagnen werden von SHLT aus Effizienz- und Kostengründen nie im Alleingang durchgeführt, sondern stets in Zusammenarbeit und im Netzwerk mit Organisationen/Regionen, wie Ostschweiz Tourismus (TSO), Schweiz Tourismus (ST), Internationaler Bodenseetourismus (IBT), Randenkommission, Hochrheinkommission, etc. Die Region Schaffhausen wird so in Projekte eingebunden, die sonst nicht möglich sind (z.B. Themenjahr «Touring 2016» von ST, Kampagnen wie NaTourPur von OST, Zukunftsmärkte Asien, Sommerkampagne Schweiz, Deutschlandkampagne, Switzerland Convention & Incentive Bureau [SCIB], SwissCities).

5.5 Erfolgsmessung

Der Erfolg lässt sich einerseits an den gemachten Gästeeumfragen, an der Zufriedenheit der Leistungsträger, den steigenden Mitgliederzahlen, an den erweiterten Angeboten und andererseits auch an den getätigten touristischen Investitionen messen. SHLT ist ebenfalls ein gefragter Ansprechpartner, wenn es darum geht, sich für eine touristische Investition in der Region zu entscheiden (z.B. Fasstastisches Hotel in Trasadingen, neues Hotel arcona LIVING Schaffhausen, Adventure Park am Rheinfall, etc.). Die gesteckten Ziele werden von SHLT im „Cockpit“ (Zielmessinstrument) gemessen. Beispiele dafür sind Anzahl Mitglieder, Beiträge, Umsätze, Führungen, Kundenkontakte, usw.).

Was die Investitionen in den Tourismus bewirken, wurde in der Wertschöpfungsstudie dargelegt (Ergebnisse im Überblick vgl. Ziff. IV. dieser Vorlage). Der Mehrwert lässt sich jedoch nicht bei

jeder Investition in Zahlen messen. Sicher ist aber, dass jede Investition ohne Marketingkommunikation, ohne Service Public, ohne Vernetzung, ohne Koordination und ohne Bündelung der touristischen Dienstleistungen verloren wäre. Die investierten Werbefranken nützen der regionale Wirtschaft und der öffentlichen Hand und tragen zur Sicherung vieler Arbeitsplätze, oftmals in Berufsgruppen mit tiefer Qualifikation, bei.

Die effiziente Umsetzung des Marktbearbeitungskonzepts wird vom Kanton mittels einer mit der kantonalen Tourismusorganisation abgeschlossenen Leistungsvereinbarung sicher gestellt. Darin werden auch die Modalitäten der Leistungsabgeltung sowie das Berichtswesen und Controlling geregelt.

5.6 Finanzierung SHLT

Unter Einbezug der vorerwähnten Ausführungen resultiert für die Jahre 2016 ff. folgendes Budget:

	Übergangsförderung 2014/2015		Neue Finanzierung ab 2016				
	CHF		CHF				
Kantonsbeitrag	698'000	450'000	450'000	735'000	475'000		
Gesetzlich verankerte Beiträge (ab 2016): Gemeinden (inkl. Stadt Schaffhausen)*		248'000			260'000	475'000	
Hotellerie, Parahotellerie (inkl. SH Tax)*		103'000	351'000		360'000	(Taxe 2.-) 620'000	
Total gesetzl. verankerte Beiträge		801'000			1'095'000	= 51 %	
Eigenerwirtschaftete Mittel	278'000			535'000			
Gastronomie *		46'000			46'000		
Beitrag Schifffahrt URH / VBSH		10'000			10'000		
Beitrag Casino / IWC		54'000			54'000		
Beitrag weitere Leistungsträger		65'000			65'000		
Beiträge Partner Mitglieder (Premium Members)		100'000			100'000		
Mitgliederbeiträge Firmen, Vereine, Einzelmitgl.		61'000			61'000		
Beiträge Blauburgunderland		140'000			140'000		
Werbebeiträge		76'000			76'000		
Betriebsbeitrag an Tourist Office Stein aRh. Bruttogewinn aus Warenverkauf, etc.		81'000			81'000		
	597'000	440'000		557'000	400'000		
Total eigenerwirtschaftete Mittel		1'073'000			1'033'000	= 49 %	
Gesamttotal Beiträge		1'874'000			2'128'000	= 100 %	
* heute freiwillige Beiträge							

5.7 Mitteleinsatz SHLT

Ausgaben 2016ff	
Informations u. Anlaufstellen, A	
Personalaufwand	1'011'250.00
Marketing (Basis)	271'500.00
Marketing für Kampagnen	0.00
Verwaltung/Raum/Miete, etc.	146'250.00
Total	1'429'000.00
Tagungen, Saminare u. Veranstaltungen, B	
Personalaufwand	145'000.00
Marketing (Basis)	36'200.00
Marketing für Kampagnen	80'000.00
Verwaltung/Raum/Miete, etc.	19'500.00
Total	280'700.00
Gruppenreisen, C	
Personalaufwand	69'000.00
Marketing (Basis)	18'100.00
Marketing für Kampagnen	40'000.00
Verwaltung/Raum/Miete, etc.	9'750.00
Total	136'850.00
Kurzferien-Region, D	
Personalaufwand	145'000.00
Marketing (Basis)	36'200.00
Marketing für Kampagnen	80'000.00
Verwaltung/Raum/Miete, etc.	19'500.00
Total	280'700.00
Ausgaben Total A, B, C, D (Zusammenzug)	
Personalaufwand	1'370'250.00
Marketing (Basis)	362'000.00
Marketing für Kampagnen	200'000.00
Verwaltung/Raum/Miete, etc.	195'000.00
Total	2'127'250.00

Fazit

- Ohne eine Tourismusorganisation fehlt der Region der nötige touristische Wissensaufbau und es fehlt der regionale „Tourismus-Netzwerker“, was negative Auswirkungen auf die Kooperationsbereitschaft bei den Leistungserbringern hat. Die Koordination von touristischer Information und touristischem Wissen ist privatwirtschaftlich nicht möglich. Die Leistungsträger sind oftmals nicht in der Lage, diese Arbeiten finanziell abzugelten.
- SHLT bewegt sich in einem grossen Spannungsfeld zwischen öffentlichem Interesse und innerbetrieblicher Prozessoptimierung.

Dabei werden:

- das bestehende touristische Angebot inner- und ausserhalb der Destination im bestmöglichen Licht präsentiert;
- die vorhandenen touristischen Angebote in für die Gäste gewinnbringender Weise vernetzt;
- bestehende touristische Leistungsangebote initiiert, begleitet und unterstützt;
- das touristische Verständnis in der Bevölkerung der Destination gefördert;
- die im Tourismus wirkenden Kreise im Kanton Schaffhausen und den angrenzenden Regionen vernetzt;
- separat finanzierte Dienstleistungsaufträge übernommen.

VI. ZIELGERICHTETE UND BEDARFSGERECHTETE TOURISMUSPOLITIK DER ZUKUNFT

6.1 Analyse und Zieldefinition

SHLT hat die Tourismusregion Schaffhausen - als Basis für ein strategisches Marketing der Zukunft - einer Stärken-/Schwächen- respektive Chancen-/Risiken-Analyse unterzogen.

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> > <i>Landschaft</i>: Wasserlandschaften des Untersees, des Rheinlaufs und des Rheinflufs; intakte Kultur- und Naturlandschaften im Klettgau und im Randen. > <i>Geschichte</i>: die historischen Stadtkerne von Schaffhausen und Stein am Rhein > <i>Authentizität / Kultur</i>: diverse Angebote an Museen, Schlösser und Kirchen > <i>Erreichbarkeit</i>: durch gute Verbindungen beim öffentlichen Verkehr und durch Autobahnen > <i>Attraktionen</i>: bekannte Leuchttürme wie der Rheinfluss, das Städtchen Stein am Rhein und die Altstadt Schaffhausens mit dem Munot > <i>Grossevents</i>: einige bekannte kulturelle Grossveranstaltungen > <i>Hotellerie</i>: relativ hoher Anteil mittel- bis hochklassiger Betriebe > <i>Bestreben nach Aufbau von Tagungs- und Seminartourismus</i> > <i>International bekannte Marken</i>: Zusammenarbeit in grossregionalen Strukturen wie Bodensee und Schwarzwald > <i>Tourismuspolitik</i>: Neuorganisation von SHLT, solide Neue Regionalpolitik und regionale Standortentwicklungen 	<ul style="list-style-type: none"> > <i>Hotellerie</i>: Zu tiefe Auslastung der Betriebe besonders an Wochenenden > <i>Attraktionen</i>: Erlebnisdichte ist zu tief und die Nachfrage weist starke saisonale Schwankungen auf; fehlende Erlebnisse, die zu längerem Aufenthalt verleiten > <i>nicht ausgeschöpftes Potenzial</i>: Weinbau und einer intakten Kultur- und Naturlandschaft > <i>Öffentlich zugängliche Attraktionen</i>: finanzielle Mittel für Unterhalt müssen so anders generiert werden > <i>Unternehmergeist</i>: fehlender Unternehmergeist bei einigen Leistungsträgern; niemand will das unternehmerische Risiko tragen > <i>Pflege der Kundenbindung</i>: zu wenig wird dazu unternommen, sei dies im eigenen Betrieb oder in Form von einer engen Zusammenarbeit mit Partnern und SHLT
• Chancen	• Gefahren
<ul style="list-style-type: none"> > Demografische Entwicklung: Gästesegment 50+ nimmt konstant zu, dadurch auch vermehrt Kinder (Enkel) > Freizeitorientierte Bevölkerung > Klimaveränderung: Verkürzung des Winters als nachfrageschwache Saison > Mobile Bevölkerung: vermehrtes Reisebedürfnis > Pflege und Entwicklung regionaltypischer Produkte und regionaler Gerichte > Vernetzung und Präsentation des touristischen Angebots in Schaffhausen 	<ul style="list-style-type: none"> > Konkurrenz: Deutschland mit tieferem Preisniveau > Dominierender Tagestourismus > Wechselkursabhängigkeit > Steigende Erwartungen des Gastes: Bedürfnis nach Neuem, Einzigartigem > Konservative Mentalität > Steigerungsspiel mit Attraktionen - Verlust von Natur und Authentizität

Quelle: SHLT, eigene Darstellung

Hieraus abgeleitet wurden für die nächsten Jahre folgende allgemeine Ziele definiert:

- Steigerung der Bekanntheit der touristischen Region;
- Erhöhung der Zufriedenheit der Anspruchsgruppen;
- Erhaltung des Images der touristischen Region;
- Förderung der touristischen Standortattraktivität durch Erweiterung des Angebots touristischer Leistungen.

6.2 Anspruchsgruppen

des Schaffhauser Tourismus sind:

- **Internationale und regionale Tagestouristen** besuchen nicht nur die Leuchttürme unserer Region, sondern lernen die breite Angebotsvielfalt unserer Region kennen. Reiseveranstalter und individuelle Touristen finden bei SHLT das richtige Angebot.
- **Wochengäste** erleben die Region Schaffhausen als attraktive Destination für Seminare, Tagungen, Kongresse aber auch Kurzzeitferien. SHLT unterstützt sie in allen Fragen von ergänzenden Angeboten.
- Die **Schaffhauser Bevölkerung** kennt und nutzt die vielfältigen Angebote der Tourismusorganisation, welche wesentlich zur Lebensqualität in unserer Region beitragen.
- Die **Mitglieder von SHLT** profitieren von längeren Aufenthaltszeiten, attraktiven Profilen der Gäste und damit einer grösseren Wertschöpfung aus ihren vielfältigen Angeboten und Dienstleistungen. Die überregionale Ausstrahlung und die professionelle Kommunikation ermöglicht Investitionen und unterstützen die Mitglieder bei der Vergrösserung der Erlebnisdichte.

6.3 Festlegung von strategischen Geschäftsfeldern (SGF)

Im Jahr 2013 hat sich SHLT auf eigene Kosten an dem vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO mitfinanzierten Innotour-Projekts *Destinationsmanagement der 3. Generation in touristischen Netzwerken - Standards und Prozesse* als eine von sechs Pilotregionen (nachfolgend DMO 3. Generation) beteiligt. Basierend auf dem *St. Galler Modell für Destinationsmanagement®* wurden in einem gemeinschaftlichen Prozess mit anderen Regionen (Chur, Fribourg, Haslital, Jura & 3 Lacs, Toggenburg) und zusammen mit der Universität St. Gallen verschiedene Instrumente und Prozesse zur organisatorischen Innovation im Bereich Destinationsmarketing entwickelt und in der Praxisrealität der Partnerdestinationen getestet. Über die Erkenntnisse wird im Buch *Das St. Galler Modell für Destinationsmanagement - Geschäftsinnovation in Netzwerken* berichtet (Beritelli et al., 2013).

Nicht überraschend war die Feststellung, dass die Destinations-Management-Organisationen (DMO) aus ihrer historischen Entstehungsgeschichte heraus diverse wenig fokussierte und unspezifische Aktivitäten im Sinne eines Service Public erledigen müssen. So nimmt SHLT, wie viele andere DMO auch, viele quasi-öffentlichen Aufgaben im Sinne von Dienstleistungen für Einheimische und Gäste wahr, die einzelne Unternehmen alleine nicht finanzieren wollen oder können (beispielsweise der Betrieb der drei Gästeinformationsstellen in Schaffhausen, Stein am Rhein und am Rheinfall). Zudem hat SHLT auch gemeinsam getragene Aufgaben übernommen, die durch die einzelnen touristischen Leistungsträger in gleichem Masse eine kollektive Bedeutung und einen entsprechenden Nutzen haben (z.B. Information und Werbung für Schaffhausen).

Zu diesen klassischen Aufgaben kamen in den vergangenen Jahren immer neue, ebenfalls nicht von Dritten finanziell abgegoltene, Aktivitäten hinzu. So der Betrieb von Reservationssystemen, die

Entwicklung und Pflege von Dachmarken und des Destinationsimages, das Lobbying für den Tourismus in der Region, Planungs- und Koordinationsprozesse auf Destinationsstufe (Leitbildentwicklung, Destinationsstrategien), Qualitätsprogramme oder Social Media Marketing. Der Nutzen dieser Aktivitäten wird zumindest aus Gästesicht selten hinterfragt. Dezentrale Workshops haben aber aufgezeigt, dass sich die Gäste und die touristischen Akteure die Unterstützung durch die DMO als Dienstleister und Wissensträger gleichermaßen wünschen.

Bei der Suche nach Möglichkeiten, die Arbeiten der Tourismusorganisation zu fokussieren, wurde insbesondere die Mitarbeit in vereinzelt Ausschüssen und politischen Gremien hinterfragt, die minimale bis keine touristische Relevanz aufwiesen. Insgesamt wurden verschiedene strategische Geschäftsfelder (SGF) identifiziert. Bei einigen SGF handelt es sich um Selbstläufer, die künftig in die Verantwortung der entsprechenden Systemköpfe (z.B. Schifffahrtsgesellschaft) übergehen sollen.

Basierend auf der bestehenden SHLT-Strategie und den in den letzten sechs Jahren gemachten Erfahrungen (u.a. Pilotprojekt "DMO 3. Generation") wurden vier strategische Geschäftsfelder definiert und entsprechend gewichtet (Details vgl. Kapitel *Zielgerichtete und bedarfsgerechte Tourismuspolitik der Zukunft*).

Auf der Basis der bestehenden Marketingstrategie und der vorstehend beschriebenen Erkenntnisse (u.a. aufgrund der Erkenntnisse aus dem Projekt DMO 3. Generation) wurden die folgenden strategischen Geschäftsfelder definiert:

- **A:** Informations- und Anlaufstelle (= Tourist Offices / Zentrale Dienste);
- **B:** Tagungen, Seminare und Veranstaltungen;
- **C:** Gruppenreisen;
- **D:** Kurzferien-Region.

In dem von SHLT erarbeiteten Marktbearbeitungskonzept 2014 bis 2017 wurde festgelegt, welche Aufgaben durch SHLT wahrzunehmen sind, um die SGF umsetzen zu können.

6.4 Neue Projekte sollen die Übernachtungszahl im Kanton erhöhen

SHLT ist Kommunikator und Netzwerker, nicht Investor. In diesem Rahmen werden Projekte Privater, die zur Verbesserung der vorhandenen touristischen Infrastruktur beitragen oder die Nutzung vorhandener Nischen im touristischen Segment ermöglichen und verbessern, begleitet. Dazu zählen unter anderem:

- Genussregion Wilchingen Osterfingen Trasadingen (Prewo)
- Regionaler Naturpark Schaffhausen
- «Plattform Zukunftsmärkte» in Zusammenarbeit mit dem Destinationspartner St. Gallen-Bodensee-Tourismus und Schweiz Tourismus.
- Internationale Radwanderrouten (Schweiz Mobil u. Randenkommission)

- Internationaler Weintourismus am Bodensee (Bodensee übergreifend)
- Internationaler Bodenseetourismus mit „Gärten“ und dem Projekt „Kirchen, Klöster und Konzil 2014 bis 2017“

Eine Vielzahl an weiteren Projektideen verschiedenster Akteure insbesondere im RSE-Bereich weist darauf hin, dass die Chancen erkannt worden sind. Mit einer Steigerung der Attraktivität der bestehenden und mit neuen Angeboten sollen die Besucher zu längeren Aufenthalten und zusätzlichen Ausgaben animiert werden, was sich wiederum positiv auf die touristische Wertschöpfung auswirkt.

6.5 Erweiterung des Hotelangebots

Das bestehende Hotelangebot wurde in der Vergangenheit mehrheitlich als ungenügend bewertet. Es fehlten insbesondere Betriebe, die auch grössere Gruppen beherbergen können. Die Lücke wird nun mit dem neuen Hotel arcona LIVING Schaffhausen geschlossen. Diese Kapazitätsausweitung hat bereits zu Strukturanpassungen bei bestehenden Hotels geführt, was aber aus Kundensicht und aus der Sicht der gesamten Tourismuswirtschaft zu begrüssen ist.

Fazit

Gründe für eine wirksame Tourismusförderung

- Dienstleistungen für Einheimische und Besucher
- Schönheiten von Schaffhausen optimal nutzen



- Bekanntheit von Schaffhausen wird gesteigert
- Besucher werden animiert, nach Schaffhausen zu kommen



- dadurch werden Einnahmen für Hotellerie/Gastronomie und Gewerbe generiert
- es werden Arbeitsstellen geschaffen (auch für tiefere Qualifikationen/ Ungelernte/Teilzeit)
- löst bei Besuchern Ferienstimmung aus, was zu positivem Image führt
- grössere Bekanntheit lässt Wahrnehmung in der Schweiz steigern (auch politisch)

VII. DIE KANTONALE UMSETZUNG

Die Neuorganisation von SHLT und der damit eingeleitete Destinationsbildungsprozess waren für die Vermarktung der Region sehr wichtig. SHLT hat sich als kantonale Dachorganisation bewährt und leistet gute Arbeit. Die fehlende gesetzliche Grundlage zur Einbindung der Tourismusnutznießer in die Finanzierung von SHLT bringt jedoch Unsicherheiten mit sich. Es bedarf eines rechtlichen Rahmens, der die Finanzierung der Organisation sichert - einerseits durch eine Fortsetzung der kantonalen Förderung, andererseits durch den Einbezug der vom Tourismus direkt oder indirekt profitierenden Leistungsträger und Gemeinden.

Obwohl die im Herbst 2012 breit angelegte Vernehmlassung vorwiegend Zustimmung brachte, fand der vom Regierungsrat danach verabschiedete Gesetzesentwurf im Kantonsrat keine Zustimmung. Vertreter von links bis rechts kritisierten SHLT sowie die ausgearbeitete Gesetzesgrundlage und stellten gar infrage, ob es die Tourismusorganisation wirklich brauche, teilweise wurde sogar gefordert, SHLT sei gar nicht mehr staatlich zu unterstützen. Über Art und Umfang der gesetzlich verankerten Abgaben gingen die Meinungen ebenfalls stark auseinander. Und auch die Höhe des Kantonsbeitrags geriet in Kritik. Der Nutzen der durch SHLT erbrachten Leistungen wurde in Frage gestellt, obwohl den Arbeiten zur Vorlage eine umfassende Wertschöpfungsstudie zugrunde liegt.

Der Tourismus ist eine wichtige Grösse in der Marktwirtschaft. Der Staat muss deshalb in vielerlei Hinsicht Interesse haben, auf diesem Feld Einfluss zu nehmen. In Würdigung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung des Tourismus und gestärkt durch die mehrheitlich positiven Rückmeldungen zur Vernehmlassungsvorlage vom Juni 2014 spricht sich der Regierungsrat deshalb für eine wirksame und ausreichende Tourismusförderung auf der Basis eines Gesetzes aus, das die Nutzniessenden in die Mitfinanzierung des Tourismus einbindet. Dies forderte Ernst Schläpfer in seiner Motion aus dem Jahr 2003 und ist auch dem Regierungsrat Motivation, dieses Ansinnen mittels einer schlank gestalteten Gesetzesvorlage umzusetzen. Hinzu kommt, dass in fast allen Kantonen gesetzliche Grundlagen für die Tourismusförderung bestehen und auch im nahen Ausland staatliche Mittel in die Tourismusförderung fliessen.

In zahlreichen Gesprächen mit der kantonalen Tourismusorganisation als Vertreterin ihrer Mitglieder und politischen Entscheidungsträgern sowie unter Berücksichtigung der 2013 im Kantonsrat geführten Debatte sowie des neuen Vernehmlassungsergebnisses wurden Anregungen und Kritikpunkte aufgenommen. Dadurch kann nun ein weiter verfeinerter Gesetzestext vorgelegt werden.

7.1 Allgemeine Bestimmungen (Art. 1 - 3)

Art. 1 – 3 bringen zum Ausdruck, dass mit der Gesetzesvorlage nicht leichthin Betriebsbeiträge an „eine Vermarktungsorganisation“ oder ein Tourist-Office ausgerichtet werden sollen, sondern die Tourismusbranche als solches in ihrem Bestreben zur gemeinsamen Vermarktung des Kantons Schaffhausen als Tourismusregion unterstützt wird.

Dieses in den letzten Jahren erfolgreich von den touristischen Leistungsträgern umgesetzte gemeinsame Vorgehen ist weiterhin Grundvoraussetzung für eine staatliche Unterstützung. Die touristischen Leistungsträger sollen nicht auf viele kleine Einzelaktionen setzen, sondern ihre Vermarktung zusammen koordinieren. Dies geschieht heute unter dem Dach des Vereins SHLT als gemeinsame Vermarktungsorganisation. Diese muss professionelle Strukturen und ein langfristiges Marktbearbeitungskonzept vorweisen, welches angemessen aus Beiträgen der touristischen Leistungsträger und eigenerwirtschafteten Mitteln mitfinanziert wird (vgl. auch Ziff. V. Finanzierung SHLT). Bei der Beurteilung der Angemessenheit der Beiträge der touristischen Leistungsträger

und der eigenerwirtschafteten Mittel wird unter Berücksichtigung der heutigen Finanzierungsverhältnisse pflichtgemässes Ermessen anzuwenden sein.

Wie bereits unter altem Recht muss der Regierungsrat diese Voraussetzungen längstens alle vier Jahre überprüfen. Neu erhält er zudem die Möglichkeit, die Leistungsvereinbarung auch auf kürzere Laufzeit abzuschliessen, falls er begründete Zweifel an der langfristigen Erfüllung der Voraussetzung durch die kantonale Tourismusorganisation hat. Bisher war die Leistungsvereinbarung in jedem Fall auf vier Jahre abzuschliessen.

Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, so verweigert der Regierungsrat die Anerkennung als kantonale Tourismusorganisation. Somit entfallen die Beiträge des Kantons und der Gemeinden ebenso wie die Beiträge der Hotellerie- und Parahotelleriebetriebe, welche alsdann auch nicht mehr bei den Gästen eingezogen werden dürfen.

7.2 Gesetzlich verankerte Beiträge des Kantons, der Gemeinden sowie der Beherbergungsbetriebe (Art. 4 - 7)

7.2.1 Zusammensetzung der Beiträge (Art. 4)

Die Beiträge an die kantonale Tourismusorganisation setzen sich zusammen aus jährlichen Beiträgen des Kantons, der Gemeinden sowie der Beherbergungsbetriebe.

7.2.2 Kanton und Gemeinden (Art. 5 - 6)

Aufgrund der positiven volkswirtschaftlichen Wirkung des Tourismus profitiert der ganze Kanton vom Tourismus. Dies gilt auch für Gemeinden, welche sich selber nicht als touristisch wahrnehmen. Indirekt profitieren auch diese vom Tourismus, sei dies durch ansässige Unternehmen, welche Dienstleistungen für touristische Leistungsträger erbringen, oder durch (anderweitig) im Tourismus tätige Personen, welche in ihr Wohnsitz haben. Entsprechend sollen alle Gemeinden einen „Grundbeitrag“ an die Vermarktung des Schaffhauser Tourismus leisten.

Diejenigen Gemeinden, welche in erheblichem Masse auch direkt vom Tourismus profitieren, sollen entsprechend stärker eingebunden werden. Neben dem „Grundbeitrag“ sollen die touristischen Leuchtturmgemeinden Neuhausen am Rheinfall, Schaffhausen und Stein am Rhein auch einen „Deckungsbeitrag“ an den von der kantonalen Tourismusorganisation geleisteten Service Public entrichten.

Dem Nutzen angepasst wurde daher der jährliche Beitrag des Kantons mit 6 Franken pro Einwohner festgelegt. Beim heutigen Bevölkerungsstand von gegen 79'000 Personen entspricht dies einem Beitrag von knapp 475'000 Franken und damit dem heutigen Rahmen.

Als Deckungsbeitrag an diesen Service Public sollen die touristischen Leuchtturmgemeinden Neuhausen am Rheinfall, Schaffhausen und Stein am Rhein jährlich 4 Franken pro Einwohner entrichten, was knapp 200'000 Franken entspricht. Alle anderen Gemeinden entrichten 2 Franken pro

Einwohner (ergibt total knapp 60'000 Franken). Diese durch den Kanton und die Gemeinden ausgerichteten Beiträge tragen wesentlich dazu bei, die durch SHLT erbrachten Dienstleistungen für die Öffentlichkeit (Gäste sowie Einheimische) und die Positionierung und Pflege der Marke Schaffhausen in Verbindung mit der allgemeinen Image- und Bekanntheitswerbung für den Lebens- und Wirtschaftsraum Schaffhausen abzusichern. Mit der verbindlichen Festsetzung der Gemeindebeiträge erhält SHLT Planungssicherheit.

Die Beiträge werden wie folgt festgesetzt:

7.2.2.1 Kanton

	Heutige Finanzierung: (in Franken)	Neue Finanzierung: (pro Einwohner in Franken)
Gesetzlicher Beitrag	80 Rappen pro durch SHLT erwirtschafteten Franken, jedoch höchstens Fr. 450'000.-	6.- (entspricht derzeit rund 475'000 Franken bei 79'000 Einwohnern)

Auf die heutige Leistungskomponente beim Kantonsbeitrag wurde aus folgendem Grund bewusst verzichtet: Eine Leistungskomponente setzt voraus, dass sich Veränderungen entsprechend auf die Beitragshöhe auswirken. Wie zu Art. 1 - 3 ausgeführt, wird bei deutlich tieferen Eigenmitteln die weitere Anerkennung als kantonale Tourismusorganisation zu prüfen sein. Einer möglichen Reduktion der Kantonsbeiträge kommt somit nur minimale Bedeutung zu. Sodann hat der Kantonsrat im Rahmen der 2013 geführten Diskussionen deutlich signalisiert, dass er eine wesentliche Erhöhung der Beitragsobergrenze ablehnt. Eine leistungsbezogene Beitragserhöhung ist somit auch nur von theoretischer Natur.

Die Leistungskomponente kommt jedoch neu klarer bei der Frage der Anerkennung der kantonalen Tourismusorganisation sowie der Dauer der abzuschliessenden Leistungsvereinbarung zum Tragen.

7.2.2.2 Gemeinden

Gemeinden	Heutige Finanzierung: freiwillige Beiträge (pro Einwohner in Franken)	Neue Finanzierung: gesetzlich verankerte Beiträge (pro Einwohner in Franken)
Touristische Leuchtturmgemeinden Neuhausen am Rheinfall, Schaffhausen, Stein am Rhein	4.--	4.--
Alle anderen Gemeinden	0.-- bis 2.--	2.--

Die aus diesem Beitragsmodell resultierenden Beiträge der Gemeinden belaufen sich insgesamt auf rund 260'000 Franken gegenüber den heute freiwilligen Beiträgen von rund 230'000 Franken. Für SHLT bedeutet diese gesetzliche Festsetzung somit nicht wesentlich höhere Beiträge, sichert aber ihre für die öffentliche Hand erbrachten Basisdienstleistungen ab.

7.2.3 **Beherbergungsbetriebe (Art. 7)**

Vorgesehen ist wie auch schon 2013 die Einführung gesetzlich vorgeschriebener Beiträge. Sinnvollerweise wird die gesetzlich verankerte Finanzierung mittels einheitlicher Beiträge an die kantonale Tourismusorganisation anstelle verschiedener kommunaler und regionaler Kurtaxen umgesetzt.

Die gesetzliche Verankerung der durch die Hotel- und Parahotelleriebetriebe zu entrichtenden Beiträge hat mittlerweile eine hohe Akzeptanz. Dieses Modell wird heute auf freiwilliger Basis bereits vielerorts gelebt. Die Abgaben sind pro Logiernacht zu bezahlen, die Höhe beträgt zwei Franken pro Gast und Übernachtung. Damit werden voraussichtlich Beiträge von rund 360'000 Franken erzielt.

Zum Vergleich: Die derzeitigen freiwilligen Abgaben pro Logiernacht werden nur von einem Teil der Hotellerie entrichtet und betragen insgesamt rund 100'000 Franken.

Mit der gesetzlichen Verankerung können diese Beiträge vollumfänglich auf die übernachtenden Gäste überwält und als SH-Tax auf der Rechnung des Logisgebers vereinheitlicht und für den Gast transparent ausgewiesen werden.

Neu sollen alle Hotellerie- und Parahotelleriebetriebe wie folgt Beiträge auf den Logiernächten entrichten:

	Heutige Finanzierung: freiwillige Beiträge (in Franken)	Neue Finanzierung: gesetzlich verankerte Beiträge (Grundbetrag in Franken)
Hotellerie	0.-- bis 1.--	2.--
Parahotellerie	0.-- bis 0.50	2.--

7.2.4 **Gastronomie und Paragastronomie**

Nach der 1998 erfolgten Aufhebung der Tourismusfinanzierung über die im Gastwirtschaftsgesetz geregelten Patenttaxen wurde viele Überlegungen angestellt, wie sich das Gastgewerbe inskünftig finanziell an der Tourismuswirtschaft beteiligen könnte. Nachdem schon im Vorfeld der Tourismusgesetzrevision 2008 kein gangbarer Weg gefunden werden konnte, scheiterte 2013 auch die Lösung, welche die Beitragsberechnung für die Gastronomiebetriebe in Abhängigkeit von der Betriebsgrösse sowie nach der Gewichtung der touristischen Zone vorsah. Allgemein als stossend

wurde damals empfunden, dass Gastronomie- und Paragastronomiebetriebe auch ausserhalb der Touristenströme Beiträge hätten entrichten müssen.

Im Rahmen der Grundlagenarbeit zu dieser neuen Vorlage wurde geprüft, ob Anknüpfungspunkte an das Gesetz über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit alkoholhaltigen Getränken vom 13. Dezember 2004 bestehen. Dabei wurde untersucht, wie die bewilligungspflichtigen Dauerbetriebe anhand ihrer Nähe zu den Touristenströmen finanziell beteiligt werden könnten. Ein solches System führt aber letztlich dazu, dass jeder einzelne Betrieb im Kanton Schaffhausen kategorisiert werden müsste. Gleichwohl würde dies wohl immer noch nicht allen Fällen gerecht werden, andererseits aber einen Aufwand für den Einzug der Beiträge verursachen, der in keinem Verhältnis zu den erzielten Beiträgen (ca. 46'000 Franken) steht.

Die von den kantonalen Stellen in intensiver Arbeit entwickelten Lösungsvorschläge wurden mit dem Vorstand von SHLT, mit dem Branchenverband Gastro Schaffhausen sowie mit politischen Entscheidungsträgern im Kanton Schaffhausen eingehend diskutiert. Nach Abwägen aller Vor- und Nachteile wurde entschieden, auf die gesetzliche Verankerung von Gastro- und Paragastronomiebeiträgen zu verzichten und wie schon beim touristisch orientierten Gewerbe weiterhin auf die Freiwilligkeit zu setzen.

7.2.5 Veranlagung und Verwendung der Beiträge (Art. 8 - 12)

Die Beiträge des Kantons bemessen sich anhand der vom Kanton Schaffhausen jährlich publizierten Einwohnerzahlen per 31. Dezember des Vorjahres. Sie werden vom Kanton direkt entrichtet.

Die Beiträge der Gemeinden bemessen sich wie die Kantonsbeiträge anhand der vom Kanton Schaffhausen jährlich publizierten Einwohnerzahlen per 31. Dezember des Vorjahres. Sie werden durch SHLT eingezogen.

Die Beiträge der Beherbergungsbetriebe werden anhand der Selbstdeklaration der Beitragspflichtigen durch die kantonale Tourismusorganisation eingezogen. Kommen Beherbergungsbetriebe der Deklarationspflicht nicht nach oder entsprechen ihre Angaben nicht den tatsächlichen Gegebenheiten, legt SHLT als kantonale Tourismusorganisation die Beitragshöhe aufgrund von Erfahrungswerten fest.

Gegen die Veranlagungsverfügung der kantonalen Tourismusorganisation können die Gemeinden sowie die Beherbergungsbetriebe Rekurs an das zuständige Departement mit Weiterzugsmöglichkeit an das Obergericht erheben.

Die kantonale Tourismusorganisation ist verpflichtet, die Beiträge gemäss der mit dem zuständigen Departement abgeschlossenen Leistungsvereinbarung zu verwenden. Werden Beiträge zweckentfremdet, so werden diese vom zuständigen Departement zurückgefordert. Dabei stammen die zurückgeforderten Beiträge zu einem Teil vom Kanton und zu einem anderen Teil von den Gemeinden und den Gästen der Beherbergungsbetriebe. Während eine anteilmässige Rückgabe an

die Gemeinden grundsätzlich noch möglich wäre, muss dies bei den Beiträgen der Gäste der Hotel- und Parahotelleriebetriebe faktisch ausgeschlossen werden. Angesichts der erwartungsgemäss seltenen Anwendung dieser Bestimmung und zur Vermeidung von Abgrenzungsfragen im Anwendungsfall wurde daher der Verfall sämtlicher zurückgeforderter Beiträge an die Staatskasse als pragmatischer Ansatz gewählt.

7.2.6 Schlussbestimmungen (Art. 13)

Das neue Gesetz über Beiträge an die kantonale Tourismusorganisation soll auf den 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt werden.

Fazit

- Die Erfahrungen aus den vergangenen und laufenden Diskussionen rund um die Tourismusfinanzierung im Kanton Schaffhausen haben gezeigt, dass der Finanzierungs-Mix innerhalb der Destination entscheidend ist.
- SHLT erbringt eine Vielzahl von Basisdienstleistungen für den Kanton und die Gemeinden, deren Nutzen nicht unmittelbar dem Mitteleinsatz zuzuordnen ist. Deshalb ist eine gesetzliche Finanzierungsverpflichtung durch die öffentliche Hand gerechtfertigt.
- Das in der Praxis bereits gelebte, aber nicht durchgängig angewendete System der SH-Tax soll aus Transparenzgründen vereinheitlicht und gesetzlich verankert werden. Hotellerie und Parahotellerie können die zu entrichtenden Beiträge in Höhe von zwei Franken pro Gast und Übernachtung vollumfänglich auf die Gäste als taxpflichtige Personen überwälzen.
- Bei der Gastronomie, dem touristisch orientierten Gewerbe sowie allen anderen Tourismusinteressierten respektive Nutzniessern wird möglichst nach dem Prinzip der Freiwilligkeit und Mitbestimmung mit einer hohen Zielorientierung gearbeitet. Diese sind jedoch nur dann bereit, sich freiwillig an der Vermarktung des Kantons Schaffhausen zu beteiligen, wenn die kantonale Tourismusorganisation die Mittel zur Schaffung eines Mehrwertes hat.

VIII. ANTRAG

*Sehr geehrter Herr Präsident,
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und dem im Anhang 4 beigefügten Entwurf betreffend ein Gesetz über die Beiträge an die kantonale Tourismusorganisation zur Förderung des Tourismus im Kanton Schaffhausen zuzustimmen.

Schaffhausen, 14. Oktober 2014

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Christian Amsler

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Anhänge:

1. Mögliche Finanzierungsinstrumente und gesetzliche Grundlagen in den einzelnen Kantonen
2. Ist-Aufnahme gesetzliche Grundlagen in den Kantonen zur Tourismusförderung 2014 (ohne Mitgliederbeiträge)
3. Vergleich Geschäftsjahre Schaffhauserland Tourismus 2007/2013
4. Gesetz über Beiträge an die kantonale Tourismusorganisation

Mögliche Finanzierungsinstrumente und gesetzliche Grundlagen in den einzelnen Kantonen

Staatliche Beiträge	Kanton (und/oder Gemeinden) leisten einen jährlichen Beitrag an ausgewählte Tourismusorganisationen. Die Höhe kann an Bedingungen geknüpft werden, die meist in einer Leistungsvereinbarung festgelegt sind. Dabei ist darauf zu achten, dass die Vereinbarung so formuliert wird, dass keine Mehrwertsteuer zu bezahlen ist. Der Betrag ist meist nach oben begrenzt und die Höhe wird teilweise jährlich neu festgelegt und bewilligt.
Tourismusförderungsabgabe (TFA, Tourismusabgabe)	(TFA, Tourismusabgabe): Die Tourismusförderungsabgabe belastet umfassend alle selbständig erwerbenden natürlichen und juristischen Personen. Dabei handelt es sich um Betriebe, die Güter und Dienstleistungen erstellen und dadurch in besonderem Mass, unmittel- oder bloss mittelbar vom Tourismus profitieren (Marantelli 1991, S. 9). Die Höhe der Abgabe kann unterschiedlich berechnet werden. Als Grundlage dienen meist der touristisch relevante Umsatz oder die Wertschöpfung, die Abhängigkeit der Branche vom Tourismus und die Tourismusrelevanz des Standortes.
Beherbergungsabgabe (Bettenabgabe)	Diese Abgabe ist von den Beherbergungsbetrieben zu entrichten. Meist wird diese Abgabe kantonale geregelt und erhoben. Es ist aber auch möglich eine kommunale Bettenabgabe einzuführen. Die Höhe ist meist bescheiden. Die Erträge aus der Abgabe sind überwiegend im Interesse der Beherberger zu verwenden (vor allem für die Tourismuswerbung).
Kurtaxe (Gästetaxe)	Kurtaxen werden praktisch überall auf kommunaler Ebene spezifiziert. Sie sind vom übernachtenden, nicht ortsansässigen Gast zu entrichtende öffentliche Abgaben und dienen gemäss gängiger Praxis der Finanzierung touristischer Einrichtungen und Veranstaltungen.
Patentabgaben	Inhaber patentpflichtiger Gastwirtschaftsbetriebe haben so genannte Patenttaxen, -gebühren, oder -abgaben zu entrichten. Ein Teil dieser Erträge kann zweckgebunden für die Tourismusförderung eingesetzt werden. Einzelne Kantone erheben darüber hinaus eine touristische Patentabgabe. (Marantelli 1991, S. 8)
Casinoabgabe	Es gibt Kantone resp. Städte (z.B. Solothurn, Baselland, St. Gallen oder Davos), die einen Teil der Spielbankenabgabe der Tourismusförderung zukommen lassen. Im Kanton Solothurn fließen 3 % der Abgabe, welche der Kanton erhält, an die kantonale Tourismusorganisation. Im Kanton Basel-Landschaft ist der gesamte auf den Kanton entfallende Abgabenertrag insbesondere für die Förderung des Tourismus, für kulturelle Zwecke sowie für Massnahmen gegen die Spielsucht und deren Folgen zu verwenden. Andere Kantone mit A-Casinos wie beispielsweise Aargau haben im Gesetz keine Zweckbindung vorgesehen.

(Rütter et al., Der Tourismus im Kanton Schaffhausen. Revision der Tourismusfinanzierung im Kanton Schaffhausen, 2011, S.33 ff.)

Ist-Aufnahme
gesetzliche Grundlagen in den Kantonen zur Tourismusförderung, 2014
(ohne Mitgliederbeiträge)

Kanton	Gesetzliche Grundlage	Instrument zur Finanzierung der Tourismusförderung
AG	Standortförderungsgesetz	Tourismusorganisationen
	Standortförderungsverordnung	Tourismusorganisationen
	Bauverordnung	Tourismusanlagen
	Steuergesetz	Kurtaxen
AR	Tourismusgesetz (01.01.2013)	Kurtaxen Beherbergungsabgaben Tourismusabgaben(Gastgewerbe) Staatsbeitrag
	Tourismusverordnung	
	Diverse Formulare	Anmeldeformular Checkliste Beherbergungstaxe Checkliste Kurtaxe Merkblatt Taxen Gastronomie
AI	Tourismusförderungsgesetz (1999)	Tourismusförderungsabgaben Staatsbeitrag
	Tourismusförderungsverordnung (1999)	Tourismusförderungsabgaben
	Standeskommissionsbeschluss über den Fonds für (1999)	Verwaltung Fonds
BS	Standortförderungsgesetz (In Kraft seit 30.12.2012)	
	Standortförderungsverordnung (In Kraft seit 01.01.2009)	
	Gesetz betreffend Erhebung einer Gasttaxe (1942, revidiert 2009)	
	Vollziehungsverordnung Gasttaxe	Kurtaxen
BL	Tourismusgesetz (2003, revidiert 2011)	Staatsbeitrag
	Vorlage an Landrat betreffend Verpflichtungs- kredit an Verein Baselland Tourismus	
	Gasttaxengesetz (In Kraft seit 31.01.2013)	
	Gasttaxenverordnung (In Kraft seit 17.12.2013)	
BE	Tourismusentwicklungsgesetz (TEG) (20.06.2005) TEG Änderung (23.11.2011)	TFA Kurtaxen Beherbergungsabgaben Staatsbeitrag
	Tourismusentwicklungsverordnung (TEV) (19.10.2005) TEV Änderung (24.10.2012)	
	Steuergesetz (2000, revidiert 2010)	

FR	Gesetz über den Tourismus (13.10.2005)	TFA Kurtaxen Staatsbeitrag
	Reglement über den Tourismus (21.02.2006)	
GE	Loi sur le tourisme (LTour, 1994)	TFA Kurtaxen Beherbergungsabgaben Patenttaxen
	Loi modifiant la loi sur le tourisme (29.06.2012)	
GL	Gesetz zur Entwicklung des Tourismus (2008, revidiert 2011)	Kurtaxen Tourismusförderungsabgaben Staatsbeitrag
	Verordnung zum Tourismusentwicklungsgesetz (2008)	
GR	Gastwirtschaftsgesetz (1998, revidiert 2011),	TFA Kurtaxen Staatsbeitrag Abgabe Gastgewerbe auf Alkoholverkauf
	Gemeindegesezt (2000, revidiert 2006)	
	Gesetz über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im Kanton Graubünden (Wirtschaftsentwicklungsgesetz) (2004, revidiert 2008)	
	Verordnung über die Förderung der wirtschaft- lichen Entwicklung im Kanton Graubünden (Wirtschaftsentwicklungsverordnung)	
JU	Loi sur le tourisme (1990, revidiert 1999)	Kurtaxen Staatsbeitrag Mitgliederbeiträge
LU	Gesetz über Abgaben und Beiträge im Tourismus (Tourismusgesetz) (1996, revidiert 2013)	TFA Kurtaxen Beherbergungsabgaben Staatsbeitrag
NE	Loi sur le tourisme (1986, revidiert 2011)	Kurtaxen Patenttaxen Staatsbeitrag
NW	Fremdenverkehrsgesetz (1971, revidiert 2007)	Kurtaxen Beherbergungsabgaben Patenttaxen Staatsbeitrag
	<i>Neues Tourismusförderungsgesetz in Verhand- lung, tritt frühestens per 2015 in Kraft</i>	

OW	Tourismusgesetz (2012)	TFA Kurtaxen Beherbergungsabgaben
	Tourismusverordnung (2012)	
	Ausführungsbestimmungen zur Tourismusverordnung (2013)	
SG	Tourismusgesetz (1996)	TFA Kurtaxen Beherbergungsabgaben Gastwirtschaftsabgaben Staatsbeitrag
	Tourismusverordnung (1997)	
SH	Gesetz über Beiträge an die kantonale Tourismusorganisation (2008, gilt bis 2014)	Staatsbeitrag
SZ	Gesetz Erhebung Kurtaxe (1970, revidiert 2014)	Kurtaxen
SO	Wirtschaftsgesetz (1997, revidiert 2012)	Kurtaxen Patenttaxen
TI	Legge sul turismo (1998, revidiert 2013)	Kurtaxen Beherbergungsabgaben Patenttaxen Staatsbeitrag
	Regolamento d'applicazione della legge sul turismo (1998, revidiert 2000)	
TG	Gesetz über Massnahmen gegen die Arbeitslosigkeit und zur Standortförderung (1990, revidiert 2008)	
	Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über Massnahmen gegen die Arbeitslosigkeit und zur Standortförderung (1997, revidiert 2005)	
	Gastgewerbegesetz (1996, revidiert 2003)	Patenttaxen
UR	Gesetz über die Förderung des Tourismus (Tourismusgesetz, TourG) (2013)	
	Verordnung über die Förderung des Tourismus (2001; revidiert 2013)	
	Gastwirtschaftsgesetz (1999)	Patenttaxen
VD	Loi sur l'appui au développement économique (2007, revidiert 2009)	Kurtaxen Besondere Patenttaxen Staatsbeitrag

VS	Gesetz über den Tourismus (1996, revidiert 2009)	TFA Kurtaxen Beherbergungsabgaben Staatsbeitrag
ZG	Tourismusgesetz (2003, revidiert 2012)	Beherbergungsabgaben Staatsbeitrag
	Gesetz Beherbergungsabgabe (1998)	
ZH		Freiwilliger Beitrag der Hotellerie

Quellen: Internetrecherchen durch Volkswirtschaftsdepartement, Kanton Schaffhausen, 2014.

Vergleich Geschäftsjahre 2007/2013

SHLT

Vergleich Geschäftsjahre 2007 / 2013

	2007 CHF	2013 CHF	%
Kantonsbeitrag	210'000	500'000	238 %
Beitrag Kanton (BD) an Mountainbike- route		90'000	
Beiträge Dritte	403'834	772'809	191 %
Ertrag Gruppengeschäft / Einzelangebo- te	115'014	252'450	219 %
Aufwand Gruppengeschäft / Einzelan- gebote	-85'143	-217'248	255 %
Bruttogewinn Gruppengeschäft / Einzelangebote	29'871	35'202	118 %
Ertrag Führungen	168'870	230'855	137 %
Aufwand Führungen (inkl. Löhne)	-111'601	-173'040	155 %
Bruttogewinn Führungen	57'269	57'815	101 %
Ertrag Warenverkauf	932'151	917'189	98 %
Aufwand Warenverkauf	-574'491	-491'751	86 %
Bruttogewinn Warenverkauf	357'660	425'438	119 %
Diverse Erträge	51'872	52'059	100 %
Leistungsverträge	134'758	147'266	109 %
Netto-Ertrag Vorverkäufe	16'973	19'751	116 %
Total übrige Erträge	203'604	219'076	108 %
Bruttogewinn total	1'262'238	2'100'340	166 %
Umsatz total	2'033'472	2'892'379	

Personalaufwand (ohne Gästeführer)	-862'509	-1'412'123	164 %
Werbeaufwand*	-104'397	-448'913	430 %
Verwaltungsaufwand	-132'412	-83'750	63 %
Raumaufwand (inkl. Energie, Unterhalt) / Anschaffungen	-72'098	-83'114	115 %
Informatikaufwand	-87'084	-80'094	92 %
Finanzaufwand / -ertrag	-1'499	39'681	
a.o. Ertrag 2007	150'000		
a.o. Aufwand 2007	-126'759		
Erfolg vor Abschreibungen	25'480	32'027	126 %
Abschreibungen	-24'000	-	
Jahresergebnis	1'480	32'027	

*Werbeaufwand detailliert

2007	CHF	2013	CHF
Werbebüro	24'727	Marketing Frei Partner	45'000
Internet Übersetzung Englisch	6'176	E-Marketing / Homepage	18'062
Messen / Aktionen	3'362	Messen / Aktionen	18'629
Aktionen DE mit Ostschweiz Beitrag Interreg Hegau Singen	18'376 15'345	Projekte/Kampagnen ST/OST Projekt Interreg Weintourismus	128'797 21'231
Beitrag Swiss Cities	5'000	Leistungsverträge Ostschweiz Tou- rismus	27'820
		Randenkommission	17'236
		Beitrag Bodensee Tourismus	7'963
		Kooperationsvereinbarungen	9'000
		Tourismustag	12'055
		Rückvergütung Tourismus Tax Projekt Regionale Mountainbike- route	18'784 17'440
Betreuung Medien/VIP/Gäste	9'269	Betreuung Medien/VIP/Gäste	19'282
Basisprospekt	8'780	Basisprospekt	40'534
Div. Prospekte	8'420	Div. Prospekte	33'919
Div. Werbeaufwand	4'942	Div. Werbeaufwand	13'161
Total Werbeaufwand	104'397		448'913

Quelle: SHLT, 2014

Gesetz über Beiträge an die kantonale Tourismusorganisation

vom

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

Zur Förderung des Tourismus im Kanton Schaffhausen werden an die vom Regierungsrat anerkannte kantonale Tourismusorganisation Beiträge ausgerichtet. Gegenstand

Art. 2

¹ Die Anerkennung einer Tourismusorganisation als kantonale im Sinne von Art. 1 setzt voraus, dass diese Kantonale
Tourismus-
organisation

- a) einen massgeblichen Anteil der Gemeinden, der Beherbergungsbetriebe, der Gastronomie und der übrigen touristischen Leistungsträger vertritt;
- b) über ein auf mindestens vier Jahre ausgerichtetes Marktbearbeitungskonzept verfügt, welches eine erhebliche Stärkung eines wertschöpfungsstarken und umweltschonenden Tourismus bewirkt;
- c) die erforderlichen professionellen Strukturen und fachlichen Fähigkeiten für die effiziente Umsetzung des Marktbearbeitungskonzepts aufweist;
- d) sich angemessen mit eigenerwirtschafteten Mitteln, namentlich in Form freiwilliger Beiträge der touristischen Leistungsträger und der tourismusinteressierten Dritten sowie in Form von Betriebserlösen an der Umsetzung des Marktbearbeitungskonzepts beteiligen kann.

² Der Regierungsrat überprüft diese Voraussetzungen in Zeitabständen von längstens vier Jahren.

³ Es besteht kein Rechtsanspruch auf Anerkennung als kantonale Tourismusorganisation.

Art. 3

¹ Das zuständige Departement schliesst mit der kantonalen Tourismusorganisation eine jeweils auf längstens vier Jahre befristete Leistungsvereinbarung ab. Leistungs-
vereinbarung

² Diese stellt die effiziente Umsetzung des Marktbearbeitungskonzepts durch die kantonale Tourismusorganisation sicher und regelt die Modalitäten der Veranlagung und der Ausrichtung der Beiträge an die kantonale Tourismusorganisation, der Mittelverwendung sowie das Berichtswesen und das Controlling.

II. Beiträge

Art. 4

Die Beiträge an die kantonale Tourismusorganisation setzen sich zusammen aus jährlichen Beiträgen des Kantons, der Gemeinden sowie der Beherbergungsbetriebe. Zusammen-
setzung der
Beiträge

Art. 5

Der Kanton entrichtet jährliche Beiträge von 6 Franken pro Einwohner. Beiträge des
Kantons

Art. 6

Beiträge der
Gemeinden

Die Gemeinden Neuhausen am Rheinfall, Schaffhausen und Stein am Rhein entrichten jährliche Beiträge von 4 Franken pro Einwohner. Die übrigen Gemeinden entrichten Beiträge von 2 Franken pro Einwohner.

Art. 7

Beiträge der
Beherber-
gungsbetriebe

¹ Die Beherbergungsbetriebe entrichten jährliche Beiträge von 2 Franken pro Gast und Übernachtung.

² Als Beherbergungsbetriebe gelten insbesondere Hotels, Motels, Pensionen, Kurbetriebe, Ferienhäuser, Ferienwohnungen, private Fremdenzimmer, Campingplätze, Gruppenunterkünfte, Jugendherbergen, Massenlager, AirBnB und Bauernhöfe.

III. Veranlagung und Verwendung der Beiträge

Art. 8

Bemessungs-
grundlagen

¹ Die Beiträge des Kantons und der Gemeinden bemessen sich anhand der vom Kanton Schaffhausen jährlich publizierten Einwohnerzahlen per 31. Dezember des Vorjahres.

² Die Beiträge der Beherbergungsbetriebe bemessen sich anhand der Selbstdeklaration der Beitragspflichtigen. Kommen diese der Deklarationspflicht nicht nach oder entsprechen ihre Angaben nicht den tatsächlichen Gegebenheiten, wird die Beitragshöhe aufgrund von Erfahrungswerten festgelegt.

Art. 9

Zuständigkeit

Die Beiträge gemäss Art. 6 und 7 werden durch die kantonale Tourismusorganisation veranlagt.

Art. 10

Rechtspflege

¹ Veranlagungsverfügungen der kantonalen Tourismusorganisation können mit Rekurs beim zuständigen Departement angefochten werden.

² Rekursentscheide des zuständigen Departements können mit Beschwerde beim Obergericht als Verwaltungsgericht angefochten werden. Rekurse an den Regierungsrat sind ausgeschlossen.

³ Auf die Verfahren sind die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes anwendbar.

Art. 11

Schweige-
pflicht

Personen, die mit der Erhebung der Tourismusbeiträge betraut sind, sind zur Verschwiegenheit über die Angaben der Abgabepflichtigen verpflichtet.

Art. 12

Verwendung
der Mittel

¹ Die kantonale Tourismusorganisation verwendet die Beiträge gemäss Leistungsvereinbarung nach Art. 3.

² Bei Zweckentfremdung der Beiträge fordert das zuständige Departement diese im Umfang der Zweckentfremdung zurück. Zurückgeforderte Beiträge verfallen zu Gunsten der Staatskasse.

IV. Schlussbestimmungen

Art. 13

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

Inkrafttreten

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Es ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin: