



An den Grossen Rat

23.0940.02

Basel, 5. Februar 2024

Kommissionsbeschluss vom 5. Februar 2024

Bericht der Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK)

zum

**Ratschlag betreffend die Erneuerung des Staatsbeitrags an Basel
Tourismus für die Jahre 2024 bis 2027**

1. Vorgeschichte

Gemäss Standortförderungsgesetz (SG 910.200) sorgt der Regierungsrat dafür, dass die Bekanntheit Basels gesteigert, das Image positiv beeinflusst sowie die Stärken Basels kommuniziert werden. Diese Aufgaben hat der Verein Basel Tourismus bereits seit Jahren erfolgreich erfüllt. Der Tourismus hat sich in den Jahren ab 2003 in Basel überdurchschnittlich gut entwickelt. 2019 erreichte diese Entwicklung mit 1.42 Mio. Logiernächten einen Höhepunkt.

Bis zu diesem Zeitpunkt hat Basel Tourismus einen jährlichen Staatsbeitrag von 1.9 Mio. Franken erhalten. Sowohl für die Staatsbeitragsperiode von 2014 bis 2017 als auch von 2018 bis 2021 stellte dieser Betrag die Basis für den Staatsbeitrag dar. Der Verein Basel Tourismus kam bis zur Covid-19-Pandemie mit diesem gleichbleibenden Staatsbeitrag gut klar, weil sich Basel Tourismus auch durch die Gasttaxeneinnahmen finanziert. Mit den steigenden Übernachtungszahlen stiegen auch diese Einnahmen. Als aber aufgrund der Pandemie im Frühjahr 2020 Reisebeschränkungen in Kraft traten, kam der Tourismusbereich fast vollständig zum Erliegen und die Einnahmen aus der Gasttaxe brachen weg. Auch die Einnahmen für Leistungen wie Führungen oder Ausflüge und die Erlöse von Waren- und Dienstleistungen der Tourist Information entfielen.

Die Covid-19-Pandemie hatte aber nicht nur auf der Ertragsseite zu Veränderungen geführt, sondern auch beim Aufwand kam es zu Anpassungen. Der Betriebsaufwand und die Kosten für Material- und Dienstleistungen sanken, die Tourist Information am Bahnhof SBB wurde geschlossen und Einsparungen bei den Personalkosten wurden durch eine Reduktion der Anzahl Mitarbeitenden, Pensenanpassungen und Kurzarbeit realisiert. Basel Tourismus hat mit Einsparungen und Fondsaufösungen grosse eigene Anstrengungen unternommen, um ein ausgeglichenes Betriebsergebnis zu erzielen.

Zusätzlich hat der Grosse Rat auf Antrag des Regierungsrats ausserordentliche Betriebsbeiträge für die Jahre 2020 und 2021 in Höhe von insgesamt 1.4 Mio. Franken bewilligt. Diese Beiträge dienten in erster Linie als Kompensation für die Covid-19-bedingten Ausfälle der Gasttaxe. Aufgrund der Covid-19-Pandemie wurde zudem im Jahr 2020 ein zusätzlicher Förderbeitrag über 300'000 Franken für eine Marketingaktion gesprochen.

An diesem Ansatz hielt der Regierungsrat fest, als er dem Grossen Rat mit Ratschlag Nr. 21.0938.01 vom 19. Oktober 2021 beantragte, den ordentlichen Staatsbeitrag von jährlich 1.9 Mio. Franken für Basel Tourismus für die Jahre 2022 und 2023 um einen ausserordentlichen Beitrag für das Jahr 2022 von 1.2 Mio. Franken und für das Jahr 2023 von 0.7 Mio. Franken zu ergänzen. Die ausserordentlichen Beiträge waren gemäss Ausführungen im Ratschlag wiederum als Kompensation der ausfallenden Gasttaxenerträge gedacht. Der Regierungsrat schlug aufgrund der grossen Unsicherheit hinsichtlich der Erholung des Tourismus und der Logiernächte vor, die Staatsbeitragsperiode auf zwei Jahre zu verkürzen.

Der ursprüngliche Antrag von Basel Tourismus an den Regierungsrat sah eine vierjährige Staatsbeitragsperiode vor und beinhaltete einen Antrag auf eine höhere Kompensationszahlung pro Jahr. Jedoch sah Basel Tourismus ebenfalls vor, die jährliche Finanzhilfe an die Entwicklung der Gasttaxeneinnahmen zu koppeln. Damals haben sich Vorstand und Direktion von Basel Tourismus trotz des Wunsches nach einem noch höheren Zuschlag bereit erklärt, einem Staatsbeitragsverhältnis über die Höhe von 3.1 Mio. Franken im 2022 und 2.6 Mio. Franken im 2023 zuzustimmen.¹

¹ Vergleiche Ratschlag Nr. 21.0938.01 vom 19. Oktober 2021.

2. Ausgangslage

2.1 Entwicklung 2022/2023

Im Vergleich zu den Annahmen, die dem Staatsbeitrag 2022/2023 zugrunde liegen, hat sich der Tourismusbereich deutlich schneller erholt. Die Anzahl Logiernächte lag bereits 2022 wieder bei rund 1.3 Millionen, was rund 91.4% des touristischen Rekordjahrs 2019 entspricht. Für das Jahr 2023 hat sich im Dezember 2023 abgezeichnet, dass das Niveau 2019 bereits wieder erreicht wird. Der Regierungsrat geht in seiner Prognose davon aus, dass sich der Freizeittourismus – auch rund um Grossanlässe – weiterhin positiv entwickeln wird und die touristische Nachfrage in den kommenden Jahren weiter anziehen wird. Der Regierungsrat würdigt im Ratschlag den grossen Beitrag, den Basel Tourismus zur positiven Entwicklung des Freizeittourismus im Kanton geleistet hat.

Aufgrund des deutlich geringeren Rückgangs der Logiernächte und der Gasttaxenerträge betragen die Einbussen in diesem Bereich 2022 lediglich rund 350'000 Franken und gemäss Kenntnisstand Ende 2023 lagen die Gasttaxeneinnahmen 2023 wieder etwa auf dem Vorpandemie-Niveau. Mit den ausserordentlichen Staatsbeiträgen von 1.9 Mio. Franken für die Jahre 2022 und 2023 wurde der Ertragsausfall weit mehr als kompensiert – aus dieser Optik wurden faktisch 1.55 Mio. Franken zu viel an Basel Tourismus bezahlt.

Basel Tourismus hat die zusätzlichen Staatsbeiträge für die Nachfrageförderung eingesetzt und zusätzliche Reserven im Umfang von 765'000 Franken gebildet. Die Fondsreserven betragen Ende 2023 1.7 Mio. Franken. Im Bereich der Nachfrageförderung konnte Basel Tourismus 2022 rund 600'000 Franken aus den zusätzlichen Staatsbeiträgen für die Imagekampagne «Swiss but different» einsetzen und 2023 rund 450'000 Franken. Ein Teil der Zusatzbeiträge floss in die Produktentwicklung, in die Digitalisierung und in neue Marketingkampagnen.

2.2 Antrag von Basel Tourismus

Der Antrag von Basel Tourismus für die neue Staatsbeitragsperiode sieht die Rückkehr in den üblichen vierjährigen Zyklus vor. Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen im Tourismus, der Teuerung und der grossen Herausforderungen in den Bereichen Nachhaltigkeit und Digitalisierung beantragte Basel Tourismus eine Erhöhung der Mittel um jährlich 400'000 Franken (+20%) auf 2.3 Mio. Franken. Basel Tourismus argumentiert, jährlich 400'000 Franken mehr zu benötigen, um den Leistungsauftrag umzusetzen. Höhere Kosten fallen vor allem aufgrund folgender Faktoren an:

- Teuerung und steigende Lohnkosten
- Bewirtschaftung des elektronischen Logiernächte Systems
- Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele in der Tourismusbranche
- Verbesserung der Willkommenskultur bei Grossanlässen, z.B. Art Basel

2.3 Einschätzung und Antrag des Regierungsrats

Der Regierungsrat ist sich im Klaren, dass Basel Tourismus die zentrale Organisation zur Förderung des Tourismus im Kanton ist. Im Hinblick auf die ansteigende Reisetätigkeit bleibt die Vermarktung von Basel als Reiseziel weiterhin zentral. Von den Gästen profitieren die Hotellerie, die Gastronomie und die Kulturbetriebe. Basel Tourismus kommt eine wichtige Rolle als Multiplikator zu. Arbeitet Basel Tourismus erfolgreich, so wirkt sich dies positiv auf die Beschäftigungs- und Einkommenseffekte in der Basel Tourismuswirtschaft aus. Daher liegt es im Interesse des Kantons, die Tourismusförderung zu stabilisieren. Dennoch sieht der Regierungsrat keine Notwendigkeit, den Staatsbeitrag für Basel Tourismus in der Leistungsperiode 2024 bis 2027 wesentlich zu erhöhen.

Der Antrag des Regierungsrats sieht für die Jahre 2024 und 2025 weiterhin einen Staatsbeitrag in der Höhe von 1.9 Mio. Franken vor. Für die Jahre 2026 und 2027 ist eine Erhöhung um 50'000

Franken pro Jahr als Abgeltung für die Administration des elektronischen Logiernächtemanagements (eLM) vorgesehen, also ein Staatsbeitrag von 1.95 Mio. Franken pro Jahr. Für die gesamte Leistungsperiode beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat folglich 7.7 Mio. Franken.

Der Regierungsrat anerkennt zwar den Anpassungsbedarf aufgrund der Teuerung sowie den Leistungsausbau in den Bereichen Nachhaltigkeit und Willkommenskultur um 150'000 Franken pro Jahr, allerdings stellt er sich auf den Standpunkt, dass diese Mehrkosten in der Staatsbeitragsperiode 2024 bis 2027 mit den Reserven aufgrund der zu hohen Staatsbeiträge in den Jahren 2022 und 2023 an Basel Tourismus finanziert werden können. Einzig ab 2026 unterstützt der Regierungsrat die Erhöhung des Staatsbeitrags um 50'000 pro Jahr für den Betrieb des eLM. Gemäss Ratschlag sollen die geplanten Aufgaben von Basel Tourismus selbst durch den Abbau der Reserven von jährlich 200'000 Franken finanziert werden. Die neue Absprungbasis für die Leistungsvereinbarung ab 2028 läge somit um 200'000 Franken höher. So sollen die Reserven bis Ende 2027 auf ein angemessenes Niveau von rund 1.1 Mio. Franken gebracht werden. 1.1 Mio. Franken entsprechen der Lohnsumme für ein Quartal. Dieser Betrag wird vom Regierungsrat als angemessene Reserve für Basel Tourismus erachtet.

Für weitere Details wird auf den Ratschlag verwiesen.

3. Kommissionsberatung

Der Grosse Rat hat den Ratschlag am 6. Dezember 2023 der Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK) überwiesen. Die WAK hat das Geschäft an vier Sitzungen behandelt und sich von Regierungsrat Kaspar Sutter, Vorsteher des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt, sowie von Samuel Hess, Leiter Bereich Wirtschaft des AWA, über das Geschäft informieren lassen.

Die WAK hat Basel Tourismus für ein Hearing eingeladen. Carlo Conti, Präsident von Basel Tourismus, und Letizia Elia, CEO von Basel Tourismus, haben ihren Standpunkt vor der Kommission vertreten und standen für Fragen zur Verfügung.

4. Hearing mit Basel Tourismus

Carlo Conti und Letizia Elia führten am Hearing aus, dass die Zusammenarbeit zwischen Basel Tourismus und dem Kanton gut und etabliert sei. Basel Tourismus sei mit dem Inhalt und der Ausrichtung des Leistungsauftrags einverstanden. Bei den Verhandlungen zur Erneuerung des Staatsbeitrags sei es dennoch zum ersten Mal zu einer Differenz zwischen Basel Tourismus und dem Kanton gekommen. Basel Tourismus erhalte seit 20 Jahren den gleich hohen Staatsbeitrag. Dieser Beitrag sei nicht mehr ausreichend. Aufgrund der Teuerung sowie der veränderten Rahmenbedingungen im Tourismus beantragte Basel Tourismus eine Erhöhung des jährlichen Staatsbeitrags von 1.9 Mio. Franken auf 2.3 Mio. Franken. Diese Erhöhung um 400'000 Franken pro Jahr sei notwendig, um die Tourismusdestination Basel gegenüber Konkurrenzdestinationen zu positionieren und den eingebrochenen individuellen Geschäfts- und Messeturismus zu kompensieren. Nach der Prüfung des Antrags habe der Regierungsrat beschlossen, den Erhöhungsantrag nicht zu unterstützen².

Daraufhin habe Basel Tourismus einen Kompromissvorschlag erarbeitet, in welchem Basel Tourismus dem Regierungsrat seine Bereitschaft erklärt, die Hälfte der geforderten Beitragserhöhung von 400'000 Franken für die Vertragsperiode 2024 – 2027 aus den eigenen Reserven zu finanzieren. Dadurch wäre auf Seiten des Kantons für diese Vertragsperiode lediglich die Erhöhung des Staatsbeitrags auf 2.1 Mio. Franken pro Jahr notwendig. Der Regierungsrat wollte aber auch auf den Kompromissvorschlag von Basel Tourismus nicht eintreten.

² Der Regierungsrat fasste diesen Beschluss am 5. Juli 2023. Das AWA kommunizierte Basel Tourismus diesen Entscheid am 9. August 2023.

Letizia Elia informiert am Hearing über die touristische Entwicklung in Basel. Der Städtetourismus habe sich besser als erwartet erholt. Die Anzahl Logiernächte habe das Niveau 2019 ungefähr wieder erreicht. Die Auslastung der einzelnen Betriebe sei jedoch aufgrund der gesteigerten Hotelkapazitäten tiefer als 2019. 2019 betrug die Auslastung der Hotelbetten 64%, 2023 lag die Auslastung bei lediglich 53%. Die tiefe Auslastung habe eine gravierende Auswirkung auf die Durchschnittspreise pro Übernachtung. Erst ab einer Auslastung von mindestens 60% sei die langfristige Tragfähigkeit gesichert. Für Basel sei der Erhalt einer hohen Hotelkapazität wichtig, denn nur so könne sich die Stadt als Kongress- und Messedestination gut positionieren.

Zur Tourismusstruktur erläuterte Letizia Elia, dass sich der Gäste-Mix in den letzten Jahren verändert habe. Vor der Pandemie haben die Segmente Freizeittourismus, Messe- und Kongresstourismus und Geschäftstourismus je einen Drittel ausgemacht. Heute seien die Segmente Geschäftstourismus und Messtourismus eingebrochen. Der Bereich Geschäftstourismus mache heute noch 20% aus. Dieses Geschäft komme wohl nicht wieder zurück. Die Erholung im Tourismusbereich sei ausschliesslich dem Messe- und der Freizeittourismus zu verdanken. Diese beiden Bereiche seien im Gegensatz zum Geschäftstourismus keine Selbstläufer, sondern müssen gezielt bearbeitet werden. Auch bei den Kongressen brauche es immer die persönliche Akquisetätigkeit ihres Teams. Für den Erfolg der Branche sei deswegen ein intensiveres Engagement von Basel Tourismus entscheidend.

Zur Finanzierung führte Letizia Elia aus, dass das Jahresbudget von Basel Tourismus rund 12 Mio. Franken betrage. Der ordentliche Staatsbeitrag belaufe sich auf jährlich 1.9 Mio. Franken, die Gasttaxeneinnahmen auf 4.4 Mio. Franken (auf Basis der Zahlen 2019). Daneben erwirtschaftete Basel Tourismus eigene Erträge in der Höhe von 4.3 Mio. Franken. Marketingbeiträge und Mitgliedschaften machen rund 1.4 Mio. Franken aus. Während der ordentliche Staatsbeitrag in den letzten 20 Jahre gleich blieb, so stiegen die Einnahmen aus der Gasttaxe stetig an. Die Erträge aus der Gasttaxe dürfen allerdings gemäss § 1 des Gesetzes betreffend die Erhebung einer Gasttaxe nicht für Tourismuswerbung verwendet werden, sondern müssen für die Finanzierung von touristischen Einrichtungen, Infrastrukturen und Leistungen, die überwiegend im Interesse der Gäste liegen, verwendet werden.

Letizia Elia führte am Hearing aus, dass der Kanton Basel Tourismus während den Pandemie Jahren 2020 bis 2023 mit 3.3 Mio. Franken unterstützt habe. Über diese Unterstützung sei man sehr froh gewesen. Die Mindereinnahmen aus der Gasttaxe belaufen sich über diese Periode allerdings auf gesamthaft 5.5 Mio. Franken. Basel Tourismus habe in dieser Zeit wesentliche Einsparungen umgesetzt und Reserven aufgelöst. Es wurden Stellen abgebaut und die Tourist Information am Bahnhof SBB wurde geschlossen.

Die Zukunftschancen der Tourismusdestination Basel liegen gemäss Letizia Elia in den Segmenten Freizeit und Kongresse. Um die Gästezahlen zu erhöhen, sei ein intensives und effektives zusätzliches Engagement von Basel Tourismus gefordert. Darüber hinaus haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Anforderungen an Basel Tourismus verändert, insbesondere in Bezug auf die Teuerung und die steigenden Lohnkosten, die Bewirtschaftung des eLM, die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele in der Tourismusbranche sowie die Verbesserung der Willkommenskultur bei Grossanlässen wie der Art Basel. Aktuell finanziere Basel Tourismus die Aktivitäten im Bereich der Nachhaltigkeit und der Willkommenskultur aus den Reserven. Die Bewirtschaftung des eLM werde aus dem Team abgedeckt. Um diesen Leistungsauftrag in den kommenden Jahren umsetzen zu können, benötige Basel Tourismus 400'000 Franken mehr pro Jahr. Die Reserve dürfe aufgrund der Vorgaben des Kantons nicht unter 1 Mio. Franken sinken. Aus diesen Gründen habe Basel Tourismus die Erhöhung des Staatsbeitrags um 400'000 Franken pro Jahr beantragt.

Der Regierungsrat habe diesen Antrag abgelehnt und möchte den Staatsbeitrag weiterhin bei 1.9 Mio. Franken pro Jahr belassen. Daraufhin habe Basel Tourismus den Kompromissvorschlag auf den Tisch gebracht, der vom Regierungsrat ebenfalls nicht unterstützt werde. Letizia Elia informierte am Hearing, dass die Höhe der Reserven von Basel Tourismus in den Verhandlungen mit dem Regierungsrat ein grosses Thema war. Die Reserven lagen Ende 2022 weit über der Schwelle von 1 Mio. Franken, was vor allem daran lag, dass der Tourismus gegen Ende 2022 einen riesigen Endspurt hingelegt habe. Zu diesem Zeitpunkt konnten die Reserven aufgebaut werden. Ein Teil

der Reserven sei aber unterdessen bereits für das Engagement in den Bereichen Willkommenskultur und Nachhaltigkeit verwendet worden. Ohne Erhöhung des Staatsbeitrages verliere Basel Tourismus jedes Jahr an Reserven. Selbst beim Kompromissvorschlag würden die Reserven gemäss ihren Schätzungen bereits 2025 unter die vom Kanton geforderte Schwelle fallen.

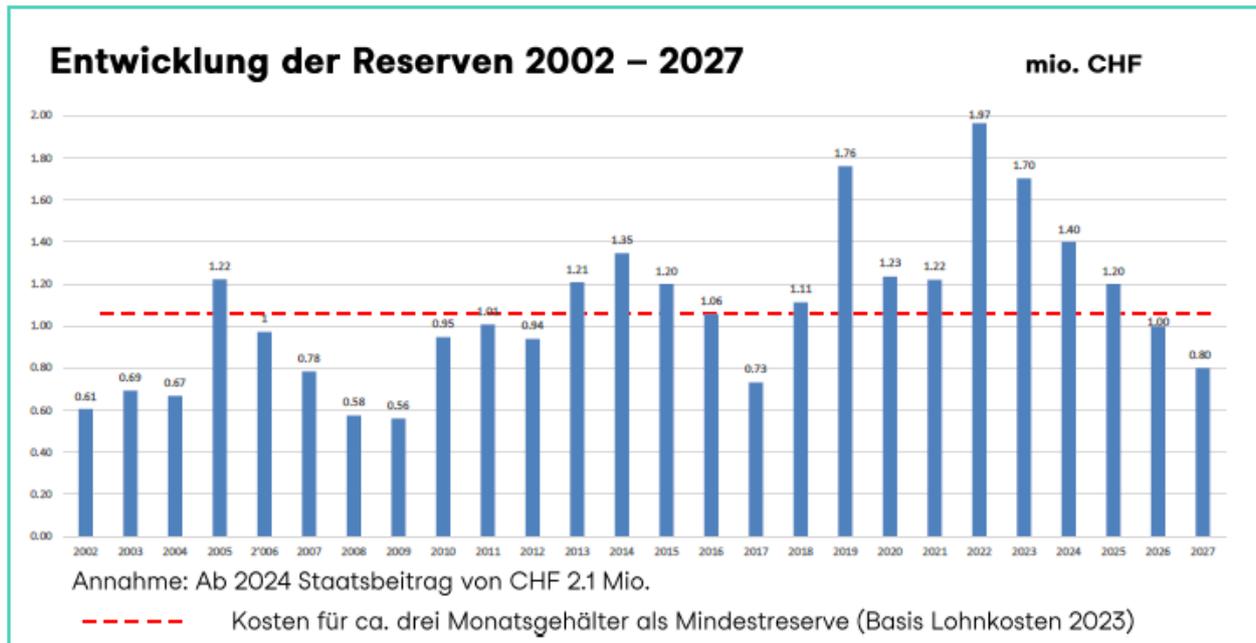


Abb. 1 Entwicklung der Reserven, Quelle: Basel Tourismus, Stand 4. Dezember 2023

Letizia Elia beantragte der WAK, den Kompromissvorschlag von Basel Tourismus zu unterstützen. Es sei nicht sinnvoll, die Reserven für die Finanzierung der Grundlast einzusetzen. Basel Tourismus sei auf eine genügend hohe Reserve angewiesen, um kurzfristig zusätzliche Aktivitäten realisieren zu können oder unvorhergesehene Engpässe zu überbrücken. Allerdings müsste Basel Tourismus selbst beim Kompromissvorschlag 2024 Reserven in der Höhe von 300'000 Franken auflösen und in den Folgejahren jeweils 200'000 Franken.

5. Erwägungen der Kommission

Die Ausgangslage für die Kommissionsberatung war, dass sich der Regierungsrat und Basel Tourismus in den Verhandlungen über den Staatsbeitrag für die Jahre 2024 bis 2027 nicht einig wurden. Der Regierungsrat hat sowohl den ursprünglichen Antrag von Basel Tourismus – Erhöhung um 400'000 pro Jahr – als auch den Kompromissvorschlag – Erhöhung um 200'000 Franken durch den Kanton und Abbau der Vereinsreserven von Basel Tourismus im Umfang von 200'000 Franken pro Jahr – abgelehnt.

Zwar erwartet der Regierungsrat einen Leistungsausbau in den Bereichen Nachhaltigkeit und Willkommenskultur. Auch anerkennt er einen Anpassungsbedarf aufgrund der Teuerung. Der Regierungsrat stellt sich aber auf den Standpunkt, dass Basel Tourismus die dafür anfallenden Mehrkosten von jährlich 150'000 bis 200'000 Franken aufgrund der zu hohen Staatsbeiträge in den Jahren 2022 und 2023 aus den eigenen Reserven bezahlen soll. Lediglich für die Abgeltung der Administration des elektronischen Logiernächtemanagements (eLM) sieht der Regierungsrat ab 2026 eine Erhöhung des Staatsbeitrags um 50'000 Franken vor.

5.1 Leistungsausbau Basel Tourismus

5.1.1 Veränderter Gäste-Mix

Der Gäste-Mix der Destination Basel hat sich in den letzten Jahren grundlegend verändert. Die Entwicklung des Messtourismus und des Geschäftstourismus ist rückläufig. Es ist davon auszugehen, dass der Geschäftstourismus nicht mehr auf das Niveau von vor der Covid-19-Pandemie ansteigen wird, weil viele Firmen während der Pandemie einen Digitalisierungsschub durchlebt haben und etliche Geschäftstreffen heute routinemässig virtuell stattfinden. Aus touristischer Sicht war der Geschäftstourismus ein Selbstläufer. Es waren und sind die Firmen, die Geschäftsreisende in die Stadt bringen. Dieser Rückgang der Logiernächte soll durch mehr Freizeit- und Kongressgäste kompensiert werden. Der Ausbau des Freizeit- und Kongresstourismus gehört zur Kernaufgabe von Basel Tourismus. Um dem entstandenen Rückgang gegenzusteuern, kommt den Marketingaktivitäten von Basel Tourismus eine grössere Bedeutung zu.

Um als Messe- und Kongressstadt attraktiv zu sein, ist ein Standort darauf angewiesen für diese Spitzenzeiten genügend grosse Hotelkapazitäten zu haben. Diese sind in Basel vorhanden. Da aber die Auslastung der Betten ausserhalb dieser Spitzenzeiten zu tief ist, sind viele Hotels in ihrer Existenz bedroht. Gemäss Aussagen von Basel Tourismus muss die Zimmerauslastung von aktuell 53% auf über 60% gesteigert werden können, um das Überleben der Hotelbetriebe zu sichern.

5.1.2 Engagement von Basel Tourismus im Bereich Nachhaltigkeit

Der Kanton hat mit dem Volksentscheid vom 27. November 2022 beschlossen, das Klimaziel Netto-Null bis 2037 zu verfolgen. Auch Basel Tourismus verfolgt eine Nachhaltigkeitsstrategie. Neben der Positionierung von Basel als nachhaltige Städtedestination hat Basel Tourismus eine Koordinations- und Anlaufstelle für Nachhaltigkeitsfragen geschaffen. Diese Stelle ist befristet bis Ende Juni 2024 und wird gegenwärtig aus den Reserven finanziert. Wie im Ratschlag ausgeführt ist, begrüsst der Regierungsrat das Engagement von Basel Tourismus im Bereich Nachhaltigkeit und anerkennt, dass daraus Mehrkosten für Basel Tourismus entstehen.

5.1.3 Engagement von Basel Tourismus im Bereich Willkommenskultur

Unter dem Slogan «I'm pART of it» hat Basel Tourismus wesentlich dazu beigetragen, die Willkommenskultur rund um die Art Basel entscheidend zu stärken. Dieses Engagement hat Basel Tourismus während der Art Basel 2023 mit rund 250'000 Franken aus den Reserven finanziert. Gemäss Ausführungen im Ratschlag anerkennt der Regierungsrat das grosse Engagement von Basel Tourismus. Aus seiner Sicht kann Basel Tourismus die Ausgaben im Bereich Willkommenskultur an der Art Basel über die Gasttaxenerträge sowie über die Reserven finanzieren.

5.1.4 Administration eLM und Digitalisierung

Im Oktober 2021 haben Basel Tourismus zusammen mit dem Amt für Wirtschaft und Arbeit, der Kantonspolizei und dem Statistischen Amt das elektronische Logiernächtemanagement eLM eingeführt. Seither ist Basel Tourismus für die Administration des eLM zuständig. Dies wurde vertraglich mit dem Kanton vereinbart. Basel Tourismus ist bestrebt, das eLM zu einem datenbasierten Prognosemodell weiterzuentwickeln. Der Regierungsrat begrüsst die Bestrebungen im Bereich Digitalisierung, sieht jedoch lediglich für die Administration des eLM ab 2026 eine Erhöhung des Staatsbeitrags um 50'000 Franken pro Jahr vor. Für die ersten beiden Jahre der Leistungsperiode sieht der Regierungsrat vor, dass Basel Tourismus diese Kosten aus den Reserven zu decken hat.

5.1.5 Teuerung

Basel Tourismus gewährte 2023 einen Teuerungsausgleich im Umfang von 2.5%. Dies führt zu jährlichen Mehrkosten von rund 100'000 Franken. Der Regierungsrat sieht die erforderlichen Kriterien für einen Teuerungsausgleich gemäss § 12 Staatsbeitragsgesetz als nicht erfüllt an, ist aber

der Ansicht, dass Basel Tourismus diese Mehrkosten aufgrund der ausserordentlichen Staatsbeiträge 2022 und 2023 selbst tragen kann.

5.2 Mehrkosten des Leistungsausbaus

Sowohl am Hearing mit Basel Tourismus als auch bei der Präsentation des Geschäfts durch den Vorsteher des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt wurde deutlich, dass die Leistungen von Basel Tourismus in mehreren Bereichen ausgebaut wurden. Dieser Leistungsausbau verursacht Mehrkosten. Der Regierungsrat anerkennt, dass Mehrkosten im Umfang von rund 200'000 Franken pro Jahr entstehen.

Basel Tourismus hingegen geht von höheren Mehrkosten aus, die für die verschiedenen Aktivitäten und für die intensivere Marketingtätigkeit in den Bereichen Freizeit- und Messtourismus notwendig sind. Die Zusammenstellung von Basel Tourismus sieht wie folgt aus:

Leistungsauftrag	Mehrkosten
Intensivere Positionierung von Basel als nachhaltige Destination mit Fokus auf die Segmente Freizeit und Kongresse.	+ 200'000 Franken pro Jahr
Standortsicherung: Weiterentwicklung der Willkommenskultur und der Aktivitäten rund um die Art Basel.	
Investitionen in Digitalisierung, u.a. Bewirtschaftung E-Logiernächte-System und Nachhaltigkeit.	+200'000 Franken pro Jahr
Teuerung und steigende Lohnkosten.	

Die Einschätzung des Regierungsrats und von Basel Tourismus gehen in Bezug auf die jährlichen Mehrkosten weit auseinander. Basel Tourismus geht davon aus, dass aufgrund der zusätzlichen Leistungen und den veränderten Rahmenbedingungen jährlich 400'000 Franken mehr benötigt werden. Im Kompromissvorschlag sieht Basel Tourismus vor, an der eigentlichen Niveaushiftung von plus 400'000 Franken pro Jahr festzuhalten, aber die Hälfte davon in der Staatsbeitragsperiode ab 2024 bis 2027 aus der Reserve beizusteuern. Der Regierungsrat anerkennt seinerseits zwar eine Niveaushiftung um plus 200'000 Franken, stellt sich aber auf den Standpunkt, dass Basel Tourismus diese aus der Reserve zu finanzieren hat.

5.3 Verwendung der ausserordentlichen Staatsbeiträge 2022 und 2023

Basel Tourismus hat bis anhin einen jährlichen Staatsbeitrag von 1.9 Mio. Franken erhalten. Hinzu kommen die Einnahmen aus den Gasttaxen. 2019 nahm Basel Tourismus 4.4 Mio. Franken aus den Gasttaxen ein. Aufgrund der Covid-19-Pandemie sind die Gasttaxeneinnahmen eingebrochen. Die ausserordentlichen Staatsbeiträge waren explizit als Kompensation für die Ausfälle bei den Gasttaxeneinnahmen gedacht. Der Tourismus hat sich aber bereits 2022 überraschend schnell erholt und bereits 2023 wieder das Niveau 2019 erreicht. Für die ausserordentlichen Staatsbeiträge wurde keine Rückzahlungsklausel vereinbart, falls die Gasttaxeneinnahmen wider Erwarten höher ausfallen würden.

In den Jahren 2022 und 2023 wurden total 1.9 Mio. Franken an ausserordentlichen Beiträgen an Basel Tourismus bezahlt. Der Rückgang der Gasttaxeneinnahmen belief sich 2022 auf rund 350'000 Franken. 2023 waren im Vergleich zu 2019 keine Gasttaxenausfälle zu verzeichnen. Ausgehend von dieser Berechnung hat Basel Tourismus vom Kanton 1.55 Mio. Franken zu viel erhalten.

Aufgrund dieser Ausgangslage stellt sich nun die Frage, wie mit diesen zu viel bezahlten Staatsbeiträgen umgegangen werden soll. Der Regierungsrat stellt sich auf den Standpunkt, dass die zu viel bezahlten Beiträge an die neue Staatsbeitragsperiode angerechnet werden sollen.

Basel Tourismus vertritt hingegen den Standpunkt, dass der Kanton seit 2020 insgesamt 3.3 Mio. Franken an ausserordentlichen Staatsbeiträgen als Kompensation für die ausfallenden Gasttaxeneinnahmen bezahlt habe, der effektive Ausfall während der Pandemie allerdings 5.5 Mio. Franken betrug. Dass 2022 so viel Reserven gebildet werden konnten, lag daran, dass der Tourismus Ende Jahr unerwartet stark anzog und zu diesem Zeitpunkt bei Basel Tourismus aufgrund der getroffenen Sparmassnahmen während der Pandemie weniger Personal angestellt war. 2023 hat Basel Tourismus aus den Reserven einige Marketingprojekte finanziert, so zum Beispiel die Aktivitäten im Rahmen der Willkommenskultur rund um die Art Basel. Auch die Stelle im Bereich Nachhaltigkeit wird aus den Reserven finanziert. Mit der Erholung des Tourismus mussten zudem wieder Stellen aufgebaut werden.

Während sich der Regierungsrat auf den Standpunkt stellt, dass die ausserordentlichen Staatsbeiträge in erster Linie den Reserven zufließen sollen, hat Basel Tourismus einen Teil der zusätzlichen Staatsbeiträge bereits in zusätzliche Marketingmassnahmen investiert. Auch für Projekte 2024 hat Basel Tourismus bereits Zusagen gemacht, bevor der Regierungsrat Anfang August 2023 kommuniziert hat, den Antrag von Basel Tourismus auf eine Staatsbeitragsenerhöhung auf 2.3 Mio. Franken pro Jahr nicht zu unterstützen.

6. Fazit der WAK

Die Kommission konnte sich sowohl bei der Anhörung als auch aus den Unterlagen davon überzeugen, dass Basel Tourismus hervorragende Arbeit leistet. Während der Pandemie hat Basel Tourismus viel selbst dazu beigetragen, dass die Ertragsausfälle aufgefangen werden konnten. Basel Tourismus hat sich in der Krise vorausschauend verhalten und neue Aktivitäten und Schwerpunkte aufgebaut und dafür auf eigene Reserven zugegriffen. Dass sich der Tourismus in Basel überraschend schnell und gut erholt hat, ist zu einem Teil zweifelsohne auch der guten und innovativen Arbeit von Basel Tourismus zu verdanken.

Basel Tourismus hat die Leistungen ausgebaut und ist mit einem mutigen Antrag in die Verhandlungen über die Staatsbeiträge in der neuen Staatsbeitragsperiode 2024 bis 2027 gestiegen. Basel Tourismus rechnet aufgrund der intensiveren Positionierung von Basel im Bereich Freizeit- und Kongresstourismus und den verstärkten Aktivitäten im Nachhaltigkeitsbereich, im Bereich der Willkommenskultur und der Digitalisierung einen jährlichen Mehrbedarf von 400'000 Franken, was einer Erhöhung von rund 20% entspricht.

Im Sinne eines sorgfältigen Umgangs mit den Steuergeldern ist die Kommission der Ansicht, dass der Regierungsrat richtig handelt, wenn er ein Erhöhungsgesuch in diesem Umfang sorgfältig prüft. Wie im Ratschlag ausgeführt wurde, anerkennt der Regierungsrat, dass durch den Leistungsausbau Mehrkosten im Umfang von 200'000 Franken pro Jahr entstehen.

Die Kommission sieht die Hauptursache für die Differenzen zwischen Basel Tourismus und dem Regierungsrat darin, dass der Regierungsrat entschieden hat, die ausserordentlichen Staatsbeiträge der Jahre 2022 und 2023 an die kommende Leistungsperiode anzurechnen. Ausser der Abgeltung für die Administration des eLM im Umfang von 50'000 Franken ab 2026 sieht der Regierungsrat deswegen keine Erhöhung des Staatsbeitrags vor.

Aus Sicht der Kommission fand ein ungenügender Austausch zwischen dem Regierungsrat und Basel Tourismus im Hinblick auf die Verwendung der ausserordentlichen Staatsbeiträge statt. Einerseits waren die zusätzlichen Beiträge als Kompensation der Ertragsausfälle bei der Gasttaxe vorgesehen. Andererseits gab es keine Rückzahlungsabmachung für den Fall, dass die Ertragsausfälle tiefer als erwartet ausfallen. Mit einer so raschen Erholung des Tourismus wurde nicht gerechnet. Hinzu kommt, dass Basel Tourismus seine Leistungen im Nachhaltigkeitsbereich oder

bei der Willkommenskultur rund um die Art Basel ausgebaut hat. Über diese zusätzlichen Leistungen war der Regierungsrat informiert. Ob er auch darüber informiert war, dass diese Aktivitäten aus der Reserve bezahlt wurden, lagen widersprüchliche Angaben vor. Der Bescheid des Regierungsrats im August 2023, dass die ausserordentlichen Staatsbeiträge an die Leistungsperiode ab 2024 angerechnet werden, kam für Basel Tourismus unerwartet. Eine bessere Kommunikation zwischen Basel Tourismus und dem zuständigen Departement wäre hinsichtlich der Verwendung der ausserordentlichen Staatsbeiträge und der Finanzierung der zusätzlichen Leistungen angezeigt gewesen.

Die Kommission ist sich einig darüber, dass Basel Tourismus die neu aufgebauten Leistungen aufrechterhalten soll. Der Leistungsausbau in allen erwähnten Bereichen wird von der Kommission begrüsst. Ein Teil der Kommission hält die Ausführungen von Basel Tourismus in Bezug auf die Mehrkosten für plausibel und unterstützt den Kompromissvorschlag wie er von Basel Tourismus vorgelegt wurde: Anerkennung der Mehrkosten um 400'000 pro Jahr, aber hälftige Finanzierung durch den Kanton und aus den Reserven von Basel Tourismus bis Ende der Leistungsperiode 2024 bis 2027. Dieser Teil der Kommission stört sich in Bezug auf die Position des Regierungsrats daran, dass nur der Zeitraum 2022/2023 betrachtet wurde. Würde man die Ausfälle bei den Gasttaxeneinnahmen seit Beginn der Pandemie berücksichtigen, so hätte der Kanton keine zu hohen Staatsbeiträge gesprochen. Die Ausfälle bei den Gasttaxen betragen seit 2020 rund 5.5 Mio. Franken, während der Kanton über diesen Zeitraum Basel Tourismus mit ausserordentlichen Staatsbeiträgen in der Höhe von lediglich 3.3 Mio. Franken plus 300'000 Franken für eine Marketingaktion unterstützt hat. Zusätzlich hatte Basel Tourismus auch Zugang zu staatlichen Kurzarbeitsgeldern, so wie alle betroffenen Betriebe während der Covid-19-Pandemie.

Die Mehrheit der Kommission schliesst sich allerdings dem regierungsrätlichen Ansatz an, dass die ausserordentlichen Staatsbeiträge, die explizit als Kompensation für die Gasttaxen vorgesehen waren, an die Leistungsperiode 2024 bis 2027 angerechnet werden sollen. Wie die Ausführungen von Basel Tourismus aber deutlich gemacht haben, sinken die Reserven bei dieser Herangehensweise bis 2027 deutlich unter das geforderte Niveau von rund 1 Mio. Franken. Dies ist insofern besonders störend, als dass die Höhe der Reserve von 1 bis 1.1 Mio. Franken vom Regierungsrat als betrieblich sinnvoll erachtet wird. Die Reserven von Institutionen, die Staatsbeiträge erhalten, sollen in etwa die Lohnkosten für ein Quartal betragen. Vor diesem Hintergrund hat die Mehrheit der Kommission an einem Kompromissvorschlag gearbeitet.

6.1 Kompromissvorschlag der WAK

Die Mehrheit der Kommission ist um die Entwicklung der Reserven von Basel Tourismus besorgt, wenn dem Antrag des Regierungsrats gefolgt wird. Zudem ist die Besorgnis aufgekommen, dass Basel Tourismus den Leistungsausbau wieder rückgängig machen würde, sollte es beim regierungsrätlichen Antrag bleiben.

Wie Basel Tourismus zuhanden der WAK in einem schriftlichen Management Summary festgehalten hat, müssten «ohne diese Erhöhung des Staatsbeitrags die erfolgreichen Marketingmassnahmen zurückgefahren und die Initiative zur Förderung der Willkommenskultur Art Basel sowie die Aktivitäten rund um das Thema Nachhaltigkeit vollumfänglich eingestellt werden».

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission verschiedene Möglichkeiten diskutiert, wie ein Kompromissvorschlag aussehen könnte. Es wurde die Idee eingebracht, den Staatsbeitrag bei 1.9 Mio. Franken zu belassen, aber die Staatsbeitragsperiode auf zwei Jahre zu kürzen, damit man Ende 2025 nochmals die Entwicklung der Reserven analysieren könnte. Diese Idee wurde verworfen, weil die Planungssicherheit für Basel Tourismus nicht gegeben wäre und weil Basel Tourismus schon sehr bald wieder in neue Verhandlungen hätte einsteigen müssen.

Ein weiterer Vorschlag war, eine Erhöhung des Staatsbeitrags an die Weiterführung der Aktivitäten im Bereich Nachhaltigkeit zu koppeln. Das Engagement von Basel Tourismus im Bereich Nachhaltigkeit wird von der Kommission sehr begrüsst und ist aus ihrer Sicht aufgrund der Klimaziele des Kantons politisch nicht verhandelbar. Der Kommission ist die Ausrichtung von Basel als nachhaltige

Feriedestination ausgesprochen wichtig. Neben der strategischen Ausrichtung, keinen Massentourismus anzustreben, begrüsst die WAK die Marketingaktivitäten auf dem Schweizer Markt, der darauf hinzielt, dass die Gäste mit dem Zug anreisen. In diesem Zusammenhang hat ein Teil der Kommission das Stattfinden von Charterflügen an den Basler Weihnachtsmarkt mit Skepsis zur Kenntnis genommen. Die Kommission erwartet eine konsequente Fokussierung und Sensibilisierung auf den nachhaltigen Tourismus. Ein besonderes Anliegen ist der Kommission deswegen auch der Erhalt der Stelle im Bereich Nachhaltigkeit bei Basel Tourismus. Es ist wichtig, dass Basel Tourismus die Betriebe aktiv bei ihren Nachhaltigkeitsbestrebungen berät und unterstützt. Nach intensiver Diskussion hat sich die Kommission allerdings gegen eine Zweckbindung bei einer allfälligen Erhöhung ausgesprochen.

Der Kompromissvorschlag der Mehrheit der WAK orientiert sich grundsätzlich an der Anrechnungslogik des regierungsrätlichen Antrags. Die WAK anerkennt grossmehrheitlich, dass die ausserordentlichen Staatsbeiträge der vergangenen zwei Jahre an die Staatsbeitragsperiode 2024 bis 2027 anzurechnen sind.

Die Kommission ist aber zum Schluss gekommen, dass die zusätzlichen Leistungen von Basel Tourismus für die Administration des eLM bereits ab 2024 abgegolten werden sollen. Basel Tourismus hat die Administration des eLM seit dessen Einführung im Oktober 2021 übernommen und bisher unentgeltlich geleistet. Die Absicht des Regierungsrats, diese Leistung erst ab 2026 abzugelten, war für die Kommission argumentativ nicht nachvollziehbar. Da diese Leistung schon seit zweieinhalb Jahren erbracht wird und darüber ein Vertrag zwischen Basel Tourismus und dem Regierungsrat besteht, beantragt die WAK im Rahmen des Kompromissvorschlags die Abgeltung dieser Leistung ab 2024 für die gesamte Leistungsperiode.

Der Kompromissvorschlag der WAK enthält eine zweite Abweichung zum regierungsrätlichen Antrag. Um zu verhindern, dass die Reserven von Basel Tourismus Ende 2027 weit unter dem geforderten Niveau von 1 Mio. Franken zu liegen kommen, beantragt die WAK die Erhöhung im vierten Jahr des Staatsbeitrags um 200'000 Franken. Diese Erhöhung ist dazu gedacht, die Reserven von Basel Tourismus zu stärken. Von einer expliziten Zweckbindung sieht die Kommission ab. Dennoch erwartet die Kommission, dass Basel Tourismus bei Genehmigung des Kompromissvorschlags der WAK durch den Grossen Rat die Stelle im Bereich Nachhaltigkeit weiterführen wird.

In Zahlen sieht der Kompromissvorschlag der Mehrheit der WAK wie folgt aus:

Für die Jahre 2024, 2025, 2026: 1.95 Mio. Franken

Für das Jahr 2027: 2.15 Mio. Franken

Im Vergleich zum Antrag des Regierungsrats hat der Kompromissvorschlag der WAK eine Erhöhung des Staatsbeitrags für die Leistungsperiode 2024 bis 2027 von 0.3 Mio. Franken zur Folge.

Neben dem Kompromissvorschlag der WAK stand auch der Antrag für den Kompromissvorschlag von Basel Tourismus im Raum. Bei der Ausmehrung der Anträge obsiegte der Kompromissvorschlag der WAK gegenüber dem Kompromissvorschlag von Basel Tourismus mit 10 zu 3 Stimmen. Bei der Gegenüberstellung des Kompromissvorschlags der WAK und des regierungsrätlichen Antrags obsiegte der Kompromissvorschlag der WAK mit 13 zu 0 Stimmen.

7. Antrag der Kommission

Die Wirtschafts- und Abgabekommission empfiehlt dem Grossen Rat einstimmig mit 9 zu 0 Stimmen, dem nachfolgenden Grossratsbeschluss zuzustimmen.

Die WAK hat diesen Bericht am 5. Februar 2024 einstimmig mit 9 zu 0 Stimmen verabschiedet und Andrea Elisabeth Knellwolf zur Sprecherin bestimmt.

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:

Andrea Elisabeth Knellwolf

Beilage:

- Grossratsbeschluss betreffend die Erneuerung des Staatsbeitrags an Basel Tourismus für die Jahre 2024 bis 2027

Grossratsbeschluss

betreffend die Erneuerung des Staatsbeitrags an Basel Tourismus für die Jahre 2024 bis 2027

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 23.0940.01 vom 14. November 2023 sowie in den Bericht der Wirtschafts- und Abgabekommission Nr. 23.0940.02 vom 5. Februar 2024, beschliesst:

Für Basel Tourismus werden für die Jahre 2024 bis 2027 Ausgaben in der Höhe von insgesamt Fr. 8'000'000 (2024: Fr. 1'950'000, 2025: Fr. 1'950'000, 2026: Fr. 1'950'000, 2027: Fr. 2'150'000) bewilligt.

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er unterliegt dem Referendum.