



Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden
Uffizi per economia e turissem dal Grischun
Ufficio dell'economia e del turismo dei Grigioni

Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus

Tourismusreform 2006–2013

(Kurzfassung)

Chur, 31. Oktober 2013

Inhaltsverzeichnis

1. DIE DESTINATIONEN IM ÜBERBLICK	3
2. DIE FLANKIERENDEN MASSNAHMEN.....	6
3. DIE TOURISMUSFINANZIERUNG	7
4. DER RÜCKBLICK: TOURISMUSREFORM 2006–2013	9
5. EXTERNE BEURTEILUNG DURCH DIE UNIVERSITÄT BERN	11
6. DER AUSBLICK: TOURISMUSPROGRAMM 2014–2021	13

Wichtige Begriffe: TO, DMO, ReTO

Tourismusorganisationen (TO): In den Unterlagen zur Bündner Tourismusreform werden unter Tourismusorganisationen alle bestehenden Kur- und Verkehrsvereine sowie touristischen Marketingorganisationen in Graubünden verstanden (unabhängig von ihrer Grösse). Beim Projektstart im Jahre 2006 waren es 92 Organisationen.

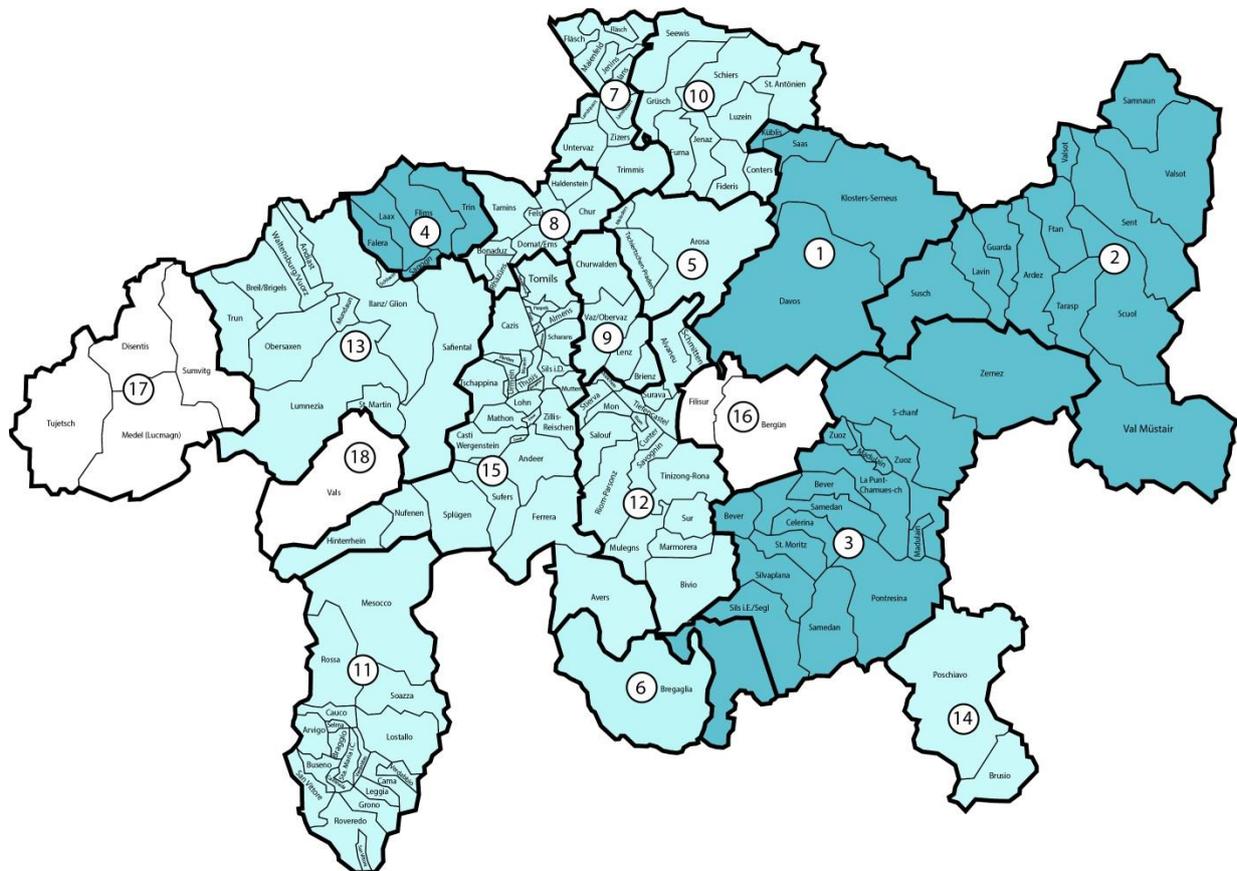
Destinationsmanagement-Organisationen (DMO): Touristische Marketingorganisationen, welche in der Lage sind, ein umfassendes Destinationsmanagement zu betreiben, müssen Minimalkriterien in den Bereichen Organisation und Führung, Aufgaben und Ressourcen sowie Grösse und Dominanz erfüllen. Die wichtigsten Kriterien sind frei verfügbare Marketingmittel in der Grössenordnung von mindestens 4 Mio. Franken (idealerweise 7 Mio. Franken) und eine Bettenkapazität, welche es erlaubt, jährlich annähernd 2 Mio. Logiernächte in Beherbergungsunternehmen sowie in vermieteten Wohnungen zu erreichen.

Regionale Tourismusorganisationen (ReTO): Touristische Marketingorganisationen, welche einer DMO ein Mandat zur Marktbearbeitung von jährlich mindestens 200 000 Franken erteilen können. Zusätzlich müssen sie weitere Kriterien bezüglich Organisation und Führung, Produktgestaltung, Marktbearbeitung und Verkauf erfüllen. Mit dem Wort «regional» wird ausgesagt, dass es sich bezüglich Organisation und Aufgaben inkl. frei verfügbarer Marketingmittel nicht um die bisherigen lokalen Kurvereine handelt.

1. Die Destinationen im Überblick

Mit der Bündner Tourismusreform sind in allen Regionen des Kantons Graubünden die Tourismusstrukturen überprüft worden und aus über 90 meist lokalen Tourismusorganisationen gemeindeübergreifende Organisationen entstanden.

Per Oktober 2013 zählt Graubünden nebst Graubünden Ferien (GRF) vier Destinationsmanagement-Organisationen (DMO), elf Regionale Tourismusorganisationen (ReTo) sowie drei lokale Tourismusorganisationen (TO).



Stand Oktober 2013

<p>Destinationsmanagement-Organisationen (DMO)</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 Davos Klosters 2 Engadin Scuol Samnaun 3 Engadin St. Moritz 4 Flims Laax 	<ul style="list-style-type: none"> 10 Prättigau 11 San Bernardino – Mesolcina/Calanca 12 Savognin 13 Surselva 14 Valposchiavo 15 Viamala
<p>Regionale Tourismusorganisationen (ReTO)</p> <ul style="list-style-type: none"> 5 Arosa 6 Bregaglia Engadin 7 Bündner Herrschaft 8 Chur 9 Lenzerheide 	<p>Lokale Tourismusorganisationen (TO)</p> <ul style="list-style-type: none"> 16 Bergün Filisur 17 Disentis Sedrun 18 Vals

Davos Klosters. Mehrjähriges Mandat von Klosters (Verein Klosters Tourismus/Gemeinde Klosters-Serneus) an die Genossenschaft Davos Destinations-Organisation (DDO), jüngst auch ein Marketingmandat der Gemeinden Saas und Küblis an die Destination Davos Klosters. Die Zusammenarbeit zwischen Davos und Klosters hat sich gut eingespielt. Die Gemeinde Klosters-Serneus hat zusätzlich die Stelle eines Tourismuskordinators geschaffen.

Engadin Scuol Samnaun. Gründung der Tourismus Engadin Scuol Samnaun Val Müstair AG (TESSVM), die aus den drei Aktionären Engadin Scuol Tourismus AG (ESTAG), Samnaun Tourismus und Gemeinde Val Müstair besteht. Die gesamte Nationalparkregion (ohne Gemeinde Zernez) wird von einer Organisation touristisch vermarktet. Die Aufgabenteilung mit der Biosfera Val Müstair bleibt eine Herausforderung.

Engadin St. Moritz. Die Tourismusorganisation Engadin St. Moritz (ESTM) ist als öffentlich-rechtliche Anstalt des Kreises Oberengadin organisiert und mit einem mehrjährigen Leistungsauftrag ausgestattet. Zum Zuständigkeitsgebiet der ESTM gehören neben allen Gemeinden des Kreises Oberengadin auch die Gemeinde Zernez und Maloja, als Fraktion der Gemeinde Bregaglia.

Flims Laax. In der Destination Flims Laax, zu welcher die drei Gemeinden Flims, Laax und Falera gehören, wurde die Flims Laax Falera Management AG gegründet, die sämtliche touristischen Aufgaben zwar koordiniert, aber nicht selber ausführt. Das Tourismusmarketing ist mittels Leistungsaufträgen an die Weisse Arena Gruppe und an das Hotel Waldhaus Flims delegiert. Mit den Gemeinden Sagogn und Trin bestehen Zusammenarbeitsverträge.

Arosa. Der Zusammenschluss aller Schanfigger Gemeinden (ohne Maladers und Tschierschen-Praden) zur Gemeinde Arosa führte auch zu einer touristischen Bereinigung im Schanfigg. Arosa Tourismus (Genossenschaft) übernimmt die Aufgaben von Schanfigg Tourismus. Die Skigebietsverbindung Arosa–Lenzerheide führt zudem zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen Arosa Tourismus und der Lenzerheide Marketing & Support AG.

Bregaglia Engadin. Die neue Talgemeinde Bregaglia hat mit Bregaglia Engadin Turismo als Organisationseinheit der Gemeinde eine einzige Marketingorganisation geschaffen. Mit der Tourismusorganisation Engadin St. Moritz wurde ein Leistungsauftrag für die Infostelle Maloja abgeschlossen. Seit 2012 wird das Impulsprogramm «Enjoy Switzerland» zusammen mit der Schweizer Berghilfe umgesetzt.

Bündner Herrschaft. Der neu gegründete Verein Tourismus Bündner Herrschaft/Fünf Dörfer (Gemeinden Fläsch, Jenins, Maienfeld und Malans sowie Kreis Fünf Dörfer ohne Haldenstein) hat einen Leistungsauftrag mit der Heidiland Tourismus AG, der auch die Führung der Infostellen beim Bahnhof Maienfeld und in der Autobahnraststätte Heidiland enthält.

Chur. Der Verein Chur Tourismus, die Tourismusorganisation der Stadt Chur, hat mit den umliegenden Gemeinden von Rhäzüns bis Haldenstein eine Leistungsvereinbarung zur Vermarktung der überregionalen Tourismusangebote abgeschlossen.

Lenzerheide. Die Lenzerheide Bergbahnen AG und Lenzerheide Tourismus haben die Lenzerheide Marketing & Support AG gegründet, die sowohl das Bergbahn-Marketing als auch die Destinationsvermarktung für die Gemeinden Vaz/Obervaz, Churwalden, Lantsch/Lenz und Brienz umsetzt. Mit der Skigebietsverbindung Arosa–Lenzerheide entwickelt sich auch die Zusammenarbeit mit Arosa.

Prättigau. Die Prättigauer Gemeinden (ohne Klosters-Serneus) haben die Prättigau Tourismus GmbH gegründet, die die touristische Vermarktung des Prättigaus zur Aufgabe hat. Unlängst sind die Gemeinden Küblis und Saas aus der GmbH ausgetreten und haben ein Mandat mit Davos Klosters abgeschlossen.

San Bernardino – Mesolcina/Calanca. Aus der lokalen Tourismusorganisation San Bernardino Vacanze wurde die Aktiengesellschaft Ente Turistico Regionale del Moesano, der neu alle Gemeinden der Mesolcina und des Calancatals angehören. Die Organisation tritt mit dem Markennamen San Bernardino auf.

Savognin. Die Gemeinden im Surses sowie aus dem unteren Albulatal sind im touristischen Gemeindezweckverband zusammengeschlossen. Dieser hat das Tourismusmarketing an den Verein Savognin Tourismus im Surses delegiert. Es besteht eine enge Zusammenarbeit mit dem Management des Parc Ela. Mit der Tourismusorganisation Bergün Filisur wird insbesondere im Reservationsbereich kooperiert.

Surselva. In der Surselva haben die bisherigen Tourismusorganisationen aus Brigels, Waltenzburg, Andiast, Obersaxen, Mundaun und Lumnezia zusammen mit der Stadt Ilanz sowie den beiden Bergbahngesellschaften die Surselva Tourismus AG gegründet. Mit der Gemeindefusion Ilanz findet eine weitere territoriale Bereinigung statt. Mit Trun besteht eine Kooperation.

Valposchiavo. Die beiden Gemeinden Poschiavo und Brusio führen seit vielen Jahren gemeinsam den Verein Ente Turistico Valposchiavo. Es besteht eine enge Zusammenarbeit mit der Rhätischen Bahn.

Viamala. Aus mehreren Verkehrsvereinen nördlich und südlich der Viamala ist in zwei Entwicklungsschritten der Verein Viamala Tourismus entstanden, dem alle Gemeinden der Region Viamala (von Tomils bis Hinterrhein inkl. Avers) angehören.

Bergün Filisur. Der Verein Bergün Filisur Tourismus ist im Dienstleistungszentrum im Bahnmuseum Albula am Bahnhof Bergün eng mit der Rhätischen Bahn verbunden. Bergün Filisur Tourismus arbeitet mit dem Management des Parc Ela und Savognin Tourismus zusammen.

Disentis Sedrun. Die Ausrichtung des Vereins Sedrun Disentis Tourismus in den Gemeinden Tujetsch und Disentis ist in Entwicklung. Die geplante Skigebietsverbindung Sedrun–Andermatt eröffnet neue Perspektiven in der Zusammenarbeit mit Andermatt. Disentis Sedrun hat ein Marketingmandat an Graubünden Ferien vergeben.

Vals. In der Gemeinde Vals ist der Verein Visit Vals für das Tourismusmarketing zuständig, der diese Aufgabe vor Ort eigenständig umsetzt.

2. Die flankierenden Massnahmen

Die vom Kanton initiierten flankierenden Massnahmen zur Tourismusreform dienen dazu, die neu gebildeten Strukturen zu festigen, Potenziale auszuschöpfen und Instrumente für destinationsübergreifende Anliegen bereitzustellen.

Natur- und kulturnaher Tourismus. Der natur- und kulturnahe Tourismus gehört zu den grössten Chancen, vor denen der alpine Tourismus über das ganze Jahr steht. Denn die Gäste wollen Werte wie «Nähe», «Echtheit» und «Regionalität» auch in ihren Ferien erleben. Die Kompetenzstelle im Center da Capricorns in Wengenstein entwickelt Angebote dazu und berät interessierte Leistungsträger.

Branding (Markeneinsatz). Die Markenstrategie des Kantons sah vor, dass die vielen touristischen Marken im Kanton Graubünden auf einige wenige Marken mit hoher Ausstrahlung und Relevanz reduziert werden. Mit der Regionenmarke graubünden erhielten die Destinationen ohne eine eigene bekannte Marke die Möglichkeit, als Partner der Regionenmarke graubünden aufzutreten. Die Steinbock-Kampagne machte zudem die Marke schweizweit sympathisch und bekannt.

Balanced Scorecard (BSC). Nach der Schaffung von professionellen Strukturen soll deren Wirkung mittels eines modernen Führungs- und Controlling-Instruments überprüft werden können. Mit einer sogenannten Balanced Scorecard (BSC) können die DMO und ReTO ihre Leistungen anhand verschiedener Faktoren auf Wirkung und Effizienz überprüfen und optimieren. Damit wird auch der Einsatz von öffentlichen Mitteln transparent.

Elektronische Tourismusplattform Graubünden. Die ePlattform Graubünden ermöglicht es den Destinationen, ihre touristischen Produkte über eine Vielzahl von Distributionskanälen zu vertreiben. Mit einer gemeinsamen Schnittstelle im Hintergrund wurden die verschiedenen Buchungssysteme der Destinationen verknüpft und Wiederverkäufern zur Verfügung gestellt. Daneben stellt die ePlattform unter anderem eCommerce-Arbeitsinstrumente bereit und bietet Dienstleistungen wie koordinierte Produktevaluationen und Schulungen für einzelne Destinationen an.

Qualitätsprogramm Graubünden. Das Qualitätsprogramm Graubünden ist ein dreijähriges Impulsprogramm, das den touristischen Akteuren hilft, ihre Angebote mit den Augen des Gastes wahrzunehmen und übergreifende Qualitätsverbesserungen vorzunehmen. Im Zentrum des Programms stehen nicht einzelne Betriebe, sondern Schnittstellen zwischen Leistungsträgern sowie Knowhow, das von einzelnen Destinationen nicht alleine erarbeitet werden kann.

3. Die Tourismusfinanzierung

Zum Abschluss der Bündner Tourismusreform gingen Ende 2009 zwei Varianten für die neue Tourismusfinanzierung in die Vernehmlassung. Das daraufhin ausgearbeitete Gesetz über Tourismusabgaben (TAG) wurde 2011 auf Antrag der vorbereitenden Kommission nochmals angepasst. Im April 2012 nahm der Grosse Rat mit Zweidrittelmehrheit das TAG an. Über das Referendum stimmte das Bündner Volk am 25. November 2012 ab: Das TAG wurde klar verworfen.

Seit 2006 entstanden im Rahmen der Bündner Tourismusreform aus über 90 meist lokalen Tourismusorganisationen 15 gemeindeübergreifende Marketingorganisationen. Mit dem Tourismusabgabengesetz (TAG) sollte die Grundlage geschaffen werden, das Tourismusmarketing und die Tourismusentwicklung in allen Destinationen und damit gemeindeübergreifend finanzieren zu können.

Zwei Varianten für die neue Tourismusfinanzierung. Im November 2009 eröffnete die Regierung die Vernehmlassung zum kantonalen Tourismusfinanzierungsgesetz (TFG) und als Variante dem Tourismusharmonisierungsgesetz (THG). Das TFG basierte auf einer kantonalen Tourismusabgabe für Unternehmen, abgestuft nach dem Nutzen vom Tourismus. Die Erträge wären an die jeweilige Tourismusregion zurückgeflossen. Das THG gab als Harmonisierungsgesetz lediglich den Rahmen zur Einführung von Gemeinde-Tourismusabgaben vor – allerdings mit einem gesetzlichen Anschlusszwang an touristische Destinationen.

Ergebnis der Vernehmlassung. Die Vernehmlassung zeigte, dass die Strukturreform im Bündner Tourismus unbestritten ist. Bei der Finanzierung wurde einer kantonalen Tourismusabgabe gegenüber einem Harmonisierungsgesetz der Vorzug gegeben. Dazu gehörten die flächendeckende Tourismusabgabe für alle Nutzniesser, der Systemwechsel bei der Beherbergung von der Frequenz- zur Kapazitätsbesteuerung sowie der Einbezug aller Ferienwohnungen. Handlungsbedarf wurde bei einem verstärkten kommunalen Element in der Umsetzung, den Bemessungsgrundlagen und den Beherbergungstypen geortet.

Anpassungen für Gemeinden und Hotellerie. Aufgrund dieser Ergebnisse wurde die erste Botschaft zum TAG für den Grossen Rat ausgearbeitet. Nebst der flächendeckenden Abgabe auch für das Bündner Rheintal, dem Systemwechsel und der Integration der Ferienwohnungen wurde auch die gemeindeübergreifende Destinationsbildung gesetzlich verankert. Für die Gemeinden wurde mit der Möglichkeit eines 50prozentigen Zu- oder Abschlages auf die einfache Tourismusabgabe ein zusätzlicher Flexibilisierungsmechanismus geschaffen. Die Überarbeitung der Botschaft auf Wunsch der WAK erweiterte die Handlungsmöglichkeiten für die Gemeinden noch zusätzlich, indem sie gänzlich auf eine Tourismusabgabe bei Kompensation aus anderen Mitteln verzichten konnten. Zudem wurden die Hoteltarife für alle Klassen reduziert sowie Anpassungen für Hotels mit hoher Anzahl Betten bzw. Personalkosten vorgenommen.

Zweidrittelmehrheiten. In der April-Session 2012 erweiterte der Grosse Rat in der Debatte für Gemeinden mit bestehender Finanzierung die Übergangsfrist für das Inkrafttreten des TAG von zwei auf fünf Jahre, räumte den Gemeinden einen zusätzlichen Spielraum für die Änderung der variablen Abgabesätze um 20 Prozent ein, regelte die Modalitäten bei Gemeindefusionen und unterstellte auch die Exportindustrie dem TAG. Abgelehnt wurde hingegen der Antrag der Kommissionsmehrheit betreffend einer Ausklammerung von einzelnen Destinationen wie Davos Klosters und Engadin St. Moritz mit bestehender Finanzierung. Vor

allem diese Ablehnung führte zur Referendumsdrohung von FDP und SVP, welche sie nach der Annahme des TAG durch den Grossen Rat mit einer Zweidrittelmehrheit auch wahr machten. Am 25. November 2012 lehnte das Bündner Volk ebenfalls mit einer Zweidrittelmehrheit die Einführung des TAG deutlich ab.

4. Der Rückblick: Tourismusreform 2006–2013

Die Tourismusreform 2006–2013 hatte zum Ziel, mit neuen Tourismusstrukturen und der entsprechenden Aufgabenteilung die Wettbewerbsfähigkeit des Bündner Tourismus zu erhöhen. Der Einsatz eines Projekt-Monitorings ermöglichte eine laufende und transparente Projektkontrolle.

Der Bündner Tourismus hatte zwischen 1991 und 2001 einen Verlust der touristischen Wertschöpfung von 450 Mio. Franken zu verzeichnen. Der Hauptmotor der Bündner Wirtschaft kam ins Stottern, und es galt Gegensteuer zu geben. Die touristischen Akteure sahen sich wegen der Heterogenität der Querschnittsbranche Tourismus ausserstande, die gemeinsame Führungsfunktion für einen Turnaround zu übernehmen. Deshalb hatte der Kanton Graubünden mit dem federführenden Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT) auf Wunsch des Tourismus den Lead für das Projekt «Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus» inne. Vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) wurde 2006 «das Grossvorhaben» Bündner Tourismusreform als «Strukturinnovation» beurteilt und insgesamt mit 2,36 Mio. Franken unterstützt.

Destinationsbildung und Aufgabenteilung. Das Hauptziel der Bündner Tourismusreform war die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, um den Rückgang der touristischen Wertschöpfung zu stoppen. Die Strategie, um dieses Ziel zu erreichen, hatte zwei Schwerpunkte: die Destinationsbildung sowie daraus folgend die Aufgabenteilung zwischen den Tourismusakteuren. Mit der Reduktion der über 90 meist lokalen Tourismusorganisationen auf vier leistungsfähige DMO, Graubünden Ferien (GRF), elf ReTO sowie drei lokale TO konnte die Anpassung der Tourismusstrukturen erfolgreich vorangetrieben werden. Fast die Hälfte der Tourismusorganisationen hatte 2006 ein Marketingbudget von weniger als 50 000 Franken. Gar nur 20 Prozent orientierten sich an einer schriftlich festgehaltenen Strategie. Heute haben weniger Destinationen mehr Mittel zur Verfügung und verfolgen klare Businesspläne, die durch das Controlling-Instrument Balanced Scorecard (BSC) überprüft werden. Die Aufgabenteilung sieht vor, dass GRF die Aufbau- und Fernmärkte bearbeitet, währenddem sich die DMO und ReTO vorwiegend auf ihre Kernmärkte konzentrieren. Zudem betreut GRF das Neigungsgruppen-Marketing, führt die Regionenmarke graubünden und leitet das Teilprojekt Elektronische Tourismusplattform Graubünden (ePlattform).

Gesamtheitlicher Reformansatz. Die Bündner Tourismusreform umfasste neben der Destinationsbildung und Aufgabenteilung eine Reihe flankierender Massnahmen. Damit sollte das Tourismussystem gesamtheitlich gestärkt und weiterentwickelt werden. Zu den flankierenden Massnahmen gehörten die Steigerung der Wirksamkeit durch neue Kommunikationstechnologien (ePlattform) sowie die Prüfung neuer Möglichkeiten zur Finanzierung des Tourismus. Das daraus entstandene Gesetz über Tourismusabgaben (TAG) wurde innerhalb des Reformprozesses bewusst an den Schluss gesetzt, weil mit der Anpassung der Strukturen zuerst die Basis für eine gemeindeübergreifende Finanzierung gelegt werden musste. Nach der Ablehnung an der Urne müssen die neuen Destinationsstrukturen jedoch weiterhin mit kommunalen Tourismusgesetzen finanziert werden. Es ist nun Sache der Gemeinden, die gemeindeübergreifende Finanzierung ihrer Tourismusdestinationen sicherzustellen. Weitere flankierende Massnahmen waren eine Strategie für den Natur- und kulturnahen Tourismus in Graubünden, das Branding (Markeneinsatz) als Element der Aufgabenteilung, das Qualitäts-

programm Graubünden sowie die Einführung eines Führungs- und Monitoring-Systems mittels einer Balanced Scorecard.

Finanzierung und Mitteleinsatz. Von 2006 bis 2013 wurden für die Bündner Tourismusreform 20,48 Mio. Franken investiert. 18 Mio. Franken umfasste der Verpflichtungskredit des Grossen Rates aus Agio-Mitteln der Graubündner Kantonalbank (GKB). 2,36 Mio. Franken steuerte der Bund durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) an die Tourismusreform bei, mit 0,12 Mio. Franken beteiligte sich die Schweizer Berghilfe im Bereich Natur- und kulturnaher Tourismus. Von den gesamten Mitteln kamen mehr als zwei Drittel direkt und indirekt den Tourismusorganisationen zugute: 42,5 Prozent für Anschubfinanzierungen zur Destinationsbildung, 20,3 Prozent für die ePlattform sowie 10,7 Prozent für die Flankierenden Massnahmen (Natur- und kulturnaher Tourismus, Qualitätsprogramm Graubünden, BSC). Für die Neuausrichtung von GRF wurden 10,9 Prozent der Mittel aufgewendet. Der Kostenanteil für die Gesamtkonzeption inklusive Studien, Rechtsberatung TAG, Grundlagen Tourismusprogramm 2014–2021 und Kommunikation liegt bei 15,5 Prozent.

Laufendes und transparentes Projekt-Monitoring. Mit der BSC wurde bei den DMO und bei GRF ein Controlling-System eingeführt, welches verschiedene Faktoren wie Finanzen/Ergebnisse, Kunden/Gäste, Marketing, Prozesse/Leistungsträger, Innovation und Mitarbeitende anhand von Kennzahlen abbildet. Damit war es dem Bündner Tourismus möglich, die bisher rein Logiernächte-basierte Überprüfung seiner Entwicklung differenzierter und transparenter abzubilden. Im Umsetzungskonzept «Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus» von 2006 wurden die Reformziele definiert, welche bis ins Jahr 2013 erreicht werden sollen. Zur Überprüfung der gesetzten Reformziele hat das AWT eine Projekt-BSC eingesetzt. Mit periodischen Messungen und Umfragen wurde der Reformstand evaluiert und wo notwendig Massnahmen ergriffen. Dem Grossen Rat wurde über die Reformentwicklung jährlich zwei Mal Bericht erstattet. Die entsprechenden Ausführungen waren jeweils in der Botschaft zum Budget respektive zur Rechnung im Dienststellenbericht des AWT enthalten. Zudem wurde die Bündner Tourismusreform von einer breit abgestützten Expertengruppe begleitet. Die entsprechenden Erkenntnisse sind in die Projektentwicklung eingeflossen und wurden schriftlich dokumentiert.

Meilensteine

2005/06 Zusammen mit einer Expertengruppe werden die Ausgangslage analysiert sowie Grundlagen und Ziele der Tourismusreform erarbeitet

2006 Der Grosse Rat spricht einen Verpflichtungskredit von 18 Mio. Franken aus der Rückzahlung von Dotationskapital der Graubündner Kantonalbank für die Tourismusreform

2006–2013 Finanzielle und personelle Unterstützung des Kantons für die Transformationsprozesse in den Destinationen sowie für flankierende Massnahmen

2007 Neuausrichtung von Graubünden Ferien

2007/2009/2011 Der Bund (SECO/Innotour) spricht für die Bündner Tourismusreform, für die Elektronische Tourismusplattform Graubünden sowie für das Qualitätsprogramm Graubünden total 2,36 Mio. Franken

2010/2011 Erarbeitung Gesetz und Botschaft über Tourismusabgaben

Mai 2012 Beratung der Botschaft zum Gesetz über Tourismusabgaben (TAG) im Grossen Rat

November 2012 Kant. Referendumsabstimmung zum TAG

2012/2013 Erarbeitung der Grundlagen für das Tourismusprogramm Graubünden 2014–2021

5. Externe Beurteilung durch die Universität Bern

Die Forschungsstelle Tourismus des Zentrums für Regionalentwicklung (CRED) der Universität Bern hat die Bündner Tourismusreform als unabhängige Instanz von aussen beurteilt. Demnach haben sich die Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit des Bündner Tourismus dank der Reform verbessert – auch wenn die Umsetzung der Aufgabenteilung noch gewisse Defizite aufweist und Reibungsflächen bot.

Im Zentrum der Reform zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit standen die Destinationsbildung (Strukturreform) sowie eine neue Aufgabenteilung im Marketing. Mit der Hilfe von mehreren flankierenden Massnahmen – Elektronische Tourismusplattform, Balanced Scorecard, Branding/Markeneinsatz, Tourismusfinanzierung, Qualitätsprogramm Graubünden sowie Natur- und kulturnaher Tourismus – sollten die neuen Strukturen gefestigt werden. Die Evaluation der Bündner Tourismusreform durch das CRED erfolgte anhand einzelner Audits in den

Bereichen Grundlagen und Ziele, Prozesse und Ergebnisse. Dabei wurden sowohl die Konzeption wie auch die Umsetzung und die Ergebnisse aus einer Aussensicht evaluiert. Nebst dem Studium der zahlreichen Grundlagen und Dokumente gehörten auch Interviews sowie ein Workshop mit betroffenen Tourismusvertretern zur Evaluation dazu.

Reform war notwendig. In seiner Gesamtwürdigung stellt das CRED fest, dass die Bündner Tourismusreform notwendig war. Der Tourismus sei nicht in der Lage gewesen, wettbewerbsfähige Strukturen aus eigener Kraft zu schaffen. Weil ein Marktversagen vorlag, «hatte Regierung und das Amt für Wirtschaft und Tourismus eine zentrale Rolle zu spielen». Das Ergebnis der Destinationsbildung sei bemerkenswert. Die Aufgabenteilung habe Verbesserungen im Marketing gebracht, dabei aber auch zu gewissen Reibungsverlusten geführt. Bei der Tourismusreform habe es sich um weit mehr als eine blosser Struktur- und Aufgabenreform gehandelt. Der umfassende und schweizweit einzigartige Ansatz habe auch in anderen Landesteilen grosse Beachtung gefunden.

Komplexes System. Während das CRED die Konzeptionierung der Bündner Tourismusreform als richtig einschätzt, ortet es insbesondere bei der Umsetzung der Aufgabenteilung zukünftig noch Potenzial. Die Unterscheidung in Aufbau-, Kern- und Zukunftsmärkte sowie die Verwendung der Regionenmarke Graubünden sei zwar komplex, aber aus Sicht der Kräftebündelung plausibel. Für die Destinationsvertreter sei das Herunterbrechen der Top-down-Vorgaben zur Destinationsbildung und der Aufgabenteilung auf die regionalen Begebenheiten eine grosse Herausforderung gewesen. Dazu gehörten nebst der Kernaufgabe des Gästemarketings die aktive Gestaltung des Destinationsprozesses mit touristischen Leistungsträgern, das aktive Agieren im neuen System des Tourismusmarketings inklusive der flankierenden Massnahmen sowie das Eingehen von Kooperationen mit anderen Destinationen zur Stärkung des gesamten Tourismussystems Graubünden. Dieses breite Spektrum an Aufgaben habe die Touristiker gefordert und teilweise überfordert. Der Verlauf der konkreten Prozesse «von unten nach oben» hing deshalb von Regionen und Personen ab, so dass die Übertragbarkeit eingeschränkt gewesen sei. Daher sei es wenig erstaunlich, dass die Produktgestaltung, die nicht als eigentliche Reformmassnahme definiert war, weitgehend vernachlässigt wurde.

Positive Effizienz. Die Reformeffizienz als Kombination zwischen Mitteleinsatz und Nutzen-einschätzung wird insgesamt positiv beurteilt. Die Mittel wurden zweckmässig eingesetzt,

und es konnten damit ansehnliche Ergebnisse erreicht werden. Das Kernelement Destinationsbildung wurde mehrheitlich mit grossem Nutzen bewertet. Der Tourismusfinanzierung wird ebenfalls eine hohe Relevanz zugesprochen. Aufgrund des negativen Abstimmungsergebnisses zum TAG ist die Reformeffizienz bei diesem Reformelement jedoch am schwächsten, sind doch die Strukturen mehrerer Tourismusorganisationen nach dem Fehlen einer gesicherten überkommunalen Finanzierung noch instabil. Gemäss CRED rechtfertigen die Besonderheiten und die Komplexität der Querschnittsbranche Tourismus auch in Zukunft ein öffentliches Engagement. Soweit es sich um Marktversagen, die Bereitstellung von öffentlichen Gütern oder das Senken von überbetrieblichen Transaktionskosten handle, sei eine geschickte staatliche Intervention sinnvoll. Dabei müsse es aber auch gelingen, die Systemintelligenz in den Regionen weiter zu erhöhen.

Ausprägungen der Systemintelligenz. Es wird als zielführend eingeschätzt, wenn die öffentliche Hand Reformbestrebungen initiiert, plant und vorantreibt, um Transaktionskosten zu senken und die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Dabei darf nicht vergessen werden, dass der Tourismus als Dienstleistungsbereich ein «People Business» ist, das auch in einem solch herausfordernden Reformprozess viel Einfühlungsvermögen und gegenseitigen Respekt erfordert.

6. Der Ausblick: Tourismusprogramm 2014–2021

Das Tourismusprogramm Graubünden 2014–2021 legt den Fokus von den Strukturen mehr auf die Inhalte: Die Entwicklung von Kompetenzen in der Führung, Stärkung des Gesamtsystems durch Kooperationen und Innovationen sowie Förderung der Standortentwicklung sind die drei Hauptstossrichtungen. Das Anschlussprojekt zur Bündner Tourismusreform steht damit im Einklang mit der Tourismusstrategie des Bundesrates.

Die Aufgaben- und Strukturreform im Rahmen der Bündner Tourismusreform 2006–2013 hat sich mit der Reduktion von über 90 auf 15 Tourismusorganisationen bewährt. Dennoch gibt es zahlreiche Gründe für ein Anschlussprojekt: Graubünden muss sich in einem immer intensiveren globalen Markt bewähren, und es gibt noch unausgeschöpfte Synergie-Potenziale aus der bisherigen Strukturreform. Die Konkurrenz in den Alpenregionen bereitet gleichzeitig ebenfalls neue Initiativen und Reformen vor. Aktuelle Erkenntnisse des Destinationsmanagements erfordern zudem ein destinationsübergreifendes Handeln. Kooperationsthemen erhalten damit ein besonderes Gewicht.

Das Ziel: Markterfolg. Das Tourismusprogramm Graubünden 2014–2021 will durch das Zusammenspiel des individuellen Standortprofils und von Kooperationen den Markterfolg des Bündner Tourismus sichern. Die Basisarbeit in der eigenen Destination muss jeder individuell umsetzen, während man auf den Märkten in einer neuen Qualität kompetenzorientiert zusammenarbeitet. Anders ausgedrückt: zu Hause spielt man alleine, das Auswärtsspiel bestreitet man gemeinsam. Damit werden folgende Ziele verfolgt: Die Wettbewerbsfähigkeit des Bündner Tourismus nachweislich stärken, die Marktposition ausbauen, Mehrwerte der Kooperationsprojekte dokumentieren, die Destinationen funktionieren verlässlich und die Führung (Governance) im Bündner Tourismus wird alpenweit zum beachteten Vergleichswert. Das Tourismusprogramm 2014–2021 basiert dabei auf folgenden sechs Schwerpunkten:

Die inhaltlichen Schwerpunkte des Tourismusprogrammes 2014–2021

- 1. Führung (Governance):** Beste Köpfe und Instrumente
- 2. Produkt-/Marktentwicklung:** Am Kundenprozess orientiert
- 3. Standortentwicklung:** Tourismus- und Regionalentwicklung sowie Tourismusbewusstsein
- 4. Wissens-Management:** Know-how sowie Best Practice
- 5. System-Innovationen:** Kooperationen und Pionierlösungen
- 6. Perspektiven bestehender Tourismusdestinationen:** Destinationsstrategien

Die Umsetzung: Projekte der Tourismusakteure. Der Grosse Rat wird in der Dezember-Session 2013 über einen Verpflichtungskredit von 10,5 Mio. Franken für die Umsetzung des Tourismusprogramms in den nächsten acht Jahren befinden. Zusammen mit ebenfalls 10,5 Mio. Franken, die vom Bund im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) erwartet werden,

sollen somit insgesamt 21 Mio. Franken für den Zeitraum 2014 bis 2021 zur Verfügung stehen. Die Programmkoordination wird beim Kanton Graubünden, vertreten durch das Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT), liegen. Es ist vorgesehen, einen strategischen Tourismusrat und ein operatives Expertengremium zur Begleitung des Tourismusprogramms einzusetzen. Um Fördermittel aus dem neuen Tourismusprogramm zugesprochen zu erhalten, können Tourismusakteure in Graubünden Projektanträge für Kooperationsprojekte stellen. Die Projektvorhaben müssen den thematischen Schwerpunkten des Programmes entsprechen und eine nachhaltige Wirtschaftlichkeit nachweisen. Deren wichtigste Inhalte werden nachfolgend kurz erläutert.

1. Beste Köpfe und Instrumente in der Führung. Führungsqualität ist ein entscheidender Wettbewerbsfaktor im Tourismus. Das Tourismusprogramm 2014–2021 möchte mit Projekten in diesem Bereich die besten Köpfe für den Bündner Tourismus gewinnen, die strategischen Führungsinstrumente etablieren und das Programm und die Programmführung perfektionieren. Zu den Kompetenzbereichen der Führung gehören nicht nur die Geschäftsleitungen, sondern auch die entsprechenden Verwaltungsräte oder Vorstände. Führungsprozesse und Führungsinstrumente müssen auch für den Bündner Tourismus zum «State of the Art» gehören.

2. Am Kundenprozess orientieren. Innovative Projekte sollen dann unterstützt werden, wenn sich ihre Zielsetzungen auf Kundenprozesse in strategischen Geschäftsfeldern (Produkt-/ Markt-Kombinationen) ausrichten. Die entsprechenden Potenziale auf den internationalen Märkten wurden in einer separaten Studie der Universität St. Gallen (HSG) aufgezeigt. In diesem Schwerpunkt geht es darum, marktfähige und erfolgreiche Produkte zu entwickeln, destinationsübergreifende Geschäftsfelder aufzubauen und die Produkt-/Markt-Kompetenz nachhaltig zu stärken. Damit wird man auch den Anforderungen der dritten Generation des Destinationsmanagements gerecht, welches sich weniger territorial orientiert und die Kundenprozesse in den Vordergrund rückt.

3. Gemeinsame Tourismus- und Regionalentwicklung. Das Ziel dieser Projekte ist das Zusammenwachsen von Tourismus- und Regionalentwicklung zu einer integralen Standortentwicklung. Die drei Elemente sind einerseits Masterpläne pro Standort bzw. Destination zu den Themen regionale Positionierung, Infrastrukturen und Finanzierung. Andererseits müssen die regionalen Strukturen weiterentwickelt und das Tourismusbewusstsein gestärkt werden. Die Institutionalisierung des Dialogs mit der Bevölkerung wurde im Nachgang zur TAG-Abstimmung und Olympia-Abstimmung sowohl von Befürwortern als auch Gegnern und den Medien gefordert.

4. Wissens-Management durch Best Practice. Das Know-how im Bündner Tourismus soll in Zukunft besser vernetzt werden. Gefördert werden Projekte, welche in den Destinationen das Wissen systematischer erfassen und dessen Verteilung mit Informationstechnologien, Schulungen und Weiterbildungen aktivieren. Die Know-how-Entwicklung und -sicherung soll auf strategischer Ebene angesiedelt werden, um den besten Köpfen in Graubünden auch Perspektiven zeigen zu können. Der Bündner Tourismus soll damit über das notwendige Best Practice-Wissen am richtigen Ort verfügen.

5. System-Innovationen durch Kooperationen. Kooperationsprojekte im Bündner Tourismus können die Wirksamkeit des gesamten Tourismussystems signifikant erhöhen. Potenzial für solche Innovationen gibt es sowohl bei den Produkten als auch bei Prozessen und auf den Märkten. Solche Projekte müssen nicht von Einzelnen entwickelt, sondern können gemeinsam zum Nutzen aller vorangetrieben werden. Beispiele sind die Flankierenden Massnahmen und die Kooperationsprojekte, die im Rahmen der Bündner Tourismusreform bereits erfolgreich umgesetzt worden sind. Entsprechende Wettbewerbsvorteile für Graubünden dürfen nicht leichtfertig aus der Hand gegeben werden. Zusätzlich braucht es auch den Mut für unkonventionelle Lösungen, die entweder Pioniercharakter aufweisen oder im Sinne von Musterbrüchen bewusst auf eine andere Weise als bisher realisiert werden.

6. Perspektiven bestehender Tourismusdestinationen. Die Bündner Tourismusreform hat die Strukturen im Bündner Tourismus massgeblich aufgebrochen und weiterentwickelt. Nun müssen sie gestärkt werden und sich mit individuellen Plänen für die nächsten Jahre ausstatten. Dazu sind zuerst Defizite in den Bereichen Stabilisierung einzelner Destinationen zu bereinigen. Darauf aufbauend sollen mittel- und langfristige Strategien erarbeitet, die Unternehmungsmodelle der Tourismusorganisationen geprüft sowie gemeinsame Graubünden-Projekte gefördert werden.