

Amt für Wirtschaft und Tourismus

Evaluation «Tourismus- programm Graubünden 2014–2023»

Schlussbericht

15. Mai 2023

Erarbeitet durch

econcept AG / Gerechtigkeitsgasse 20 / 8001 Zürich
www.econcept.ch / info@econcept.ch / + 41 44 286 75 75

Autor:innen

Stephanie Bade, lic. oec. publ., Ökonomin
Ethan Gertel, MA of International Political Economy
Anna Hotz, MA UZH in Wirtschaftswissenschaften

Inhalt

Zusammenfassung	5
Ausgangslage und Auftrag	5
Grundlagen und Methoden	5
Die wichtigsten Eckpunkte des Programms	6
Geförderte Projekte	6
Evaluationsergebnisse	7
Ausblick	10
1 Einleitung	13
1.1 Ausgangslage und Evaluationsauftrag	13
1.2 Wirkungsmodell und Evaluationsfragestellungen	13
1.3 Grundlagen und Methoden	15
2 Das Tourismusprogramm Graubünden 2014–2023	17
2.1 Ausgestaltung Programm	17
2.1.1 Ziele und Themen	17
2.1.2 Förderkriterien und Zielgruppen	19
2.1.3 Programmaktivitäten und Finanzierung	19
2.1.4 Strukturen	20
2.2 Das Programm im Zeitverlauf	21
2.3 Kontext	22
2.4 Auswertung Programmaktivitäten	23
2.4.1 Projekte	23
2.4.2 Abgelehnte Projekte	29
2.4.3 Kommunikation und Impulse	31
3 Beurteilung von Strukturen und Steuerung	32
3.1 Programmorganisation	32
3.2 Projektabwicklung	33
3.3 Rolle und Funktionen des Tourismusrats	33
4 Beurteilung der Kohärenz	36
4.1 Kohärenz von Zielen und Vorgaben	36
4.2 Kohärenz von Zielen, Förderpraxis und Programmaktivitäten	38
5 Beurteilung von Zielerreichung und Wirkung	40
5.1 Zielerreichung und Wirkung der Projektförderung	40
5.2 Wirkung des Tourismusrates	42
6 Übersicht Evaluationsergebnisse und Ausblick	44
6.1 Übersicht Evaluationsergebnisse	44
6.2 Ausblick	46

6.2.1	Förderung im Bereich Tourismus	46
6.2.2	Themenfelder	46
6.2.3	Ausgestaltung der Förderung	47
6.2.4	Szenarien für ein strategisch beratendes Gremium	47
Anhang		50
A-1	Gesichtete Dokumente	50

Zusammenfassung

Ausgangslage und Auftrag

Als Umsetzungsvorhaben der Neuen Regionalpolitik (NRP) hat der Kanton Graubünden per 2014 das Tourismusprogramm Graubünden 2014–2023 (TPGR) ins Leben gerufen. Es schliesst an die Tourismusreform 2006–2013 an und will die Innovationskraft, Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit des Tourismus als wichtigen Wirtschaftsfaktor im Kanton und den verschiedenen Regionen stärken, insbesondere auch durch orts-, regions- und destinationsübergreifende Zusammenarbeit. Mit Blick auf das baldige Auslaufen der Programmlaufzeit und das anschliessende weitere Vorgehen wurde econcept mit der Evaluation des Programms beauftragt. Die Evaluation wurde im Zeitraum Januar 2023 bis Mai 2023 durchgeführt.

Grundlagen und Methoden

Die Evaluation umfasst summative und formative Fragestellungen, welche gestützt auf ein evaluationstheoretisches Wirkungsmodell bearbeitet wurden. Als Grundlagen dienten die zum Programm verfügbaren rechtlichen Grundlagen und weitere Dokumente, Auswertungen der Programmdatenbank sowie Interviews und Workshops. Die 19 Interviews umfassen

- zwei explorative Gespräche mit Vertretern des Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT) und des Tourismusrates
- elf leitfaden-gestützte Interviews mit Personen mit Projektbezug
- drei leitfaden-gestützte Interviews mit Vertreter:innen des Tourismusrats
- und drei leitfaden-gestützte Interviews mit Personen mit Aussensicht (Verwaltung, Hochschule, Beratung).

Zusätzlich fand eine Workshop, methodisch geführt als Fokusgruppe, mit Vertreter:innen der Destinationen statt sowie ein Workshop mit dem Tourismusrat. Weiter haben wir zu ausgewählten Projekten nach Themenfelder Unterlagen gesichtet.

Themenfeld	Projekte
Produkt- und Marktentwicklung	Effektivere Marktbearbeitung im Bündner Tourismus (2015/2017), Graubünden Trailrun (2020), Alpine Circle Graubünden (2020)
Standortentwicklung	GRhome (2016), Leben in Graubünden 2016-2018 (2016), Landwasserviadukt Wahrzeichen Graubündens (2017), Engadin Arena (2018), Leben in Graubünden 2019-2021 (2019), Digitale Tischreservation für die Bündner Gastronomie (2020)
Wissensmanagement	Hospitality Pop-up St. Moritz und Hospitality Pop-up Graubünden (2020)
Systeminnovation	Mitarbeiter-Sharing im Saisontourismus (2016), RBT-Hotelportal (2017)
Perspektive Destinationen	Neuorganisation Prättigau Tourismus (2022), Standortentwicklung Mittelbünden (2019), Neues Kooperationsmodell Mittelbünden (2019)

Tabelle 1: Projekte mit Einsicht in Projektunterlagen und/oder Gespräch mit beteiligter Person. Die Jahreszahlen bezeichnen das Bewilligungsjahr.

Die wichtigsten Eckpunkte des Programms

Das TPGR schliesst an die Tourismusreform 2006–2013 an und verbindet das NRP-Ziel, regional Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung durch Innovation zu fördern, mit den Zielen der Tourismusreform, durch grossräumigere Strukturen und Kooperationen touristische Angebote publikumsgerecht, zeitgemäss, professionell und effizient bereitstellen und vermarkten zu können. Das TPGR sieht hierfür Projektförderungen in den sechs Themenfeldern «Führung», «Produkt- und Marktentwicklung», «Standortentwicklung», «Wissensmanagement», «Systeminnovation» und «Perspektive bestehender Destinationen» vor. Darüber hinaus sind sowohl Kooperation als auch Innovation in den Förderkriterien verankert. Projekte können eingereicht werden durch:

- Verbände von mindestens zwei Destinationsmanagement-Organisationen (DMO) oder Regionalen Tourismusorganisationen (ReTO)
- Einzelne DMO im Themenfeld «Perspektiven bestehender Tourismusdestinationen»
- Einzelbetriebe und Organisationen mit Unterstützung eines kantonalen Verbands oder von zwei DMO/ ReTO
- Einzelne Unternehmer:innen mit Kooperationspartner:innen
- Graubünden Ferien

Projekte Dritter können mit bis zu 50 % der Projektkosten gefördert werden. Bei kantonalen Aufträgen ist eine Finanzierung zu 100 % möglich. Für die gesamte Projektlaufzeit wurde für das Programm ein Budget von rund 21 Mio. CHF bereitgestellt.

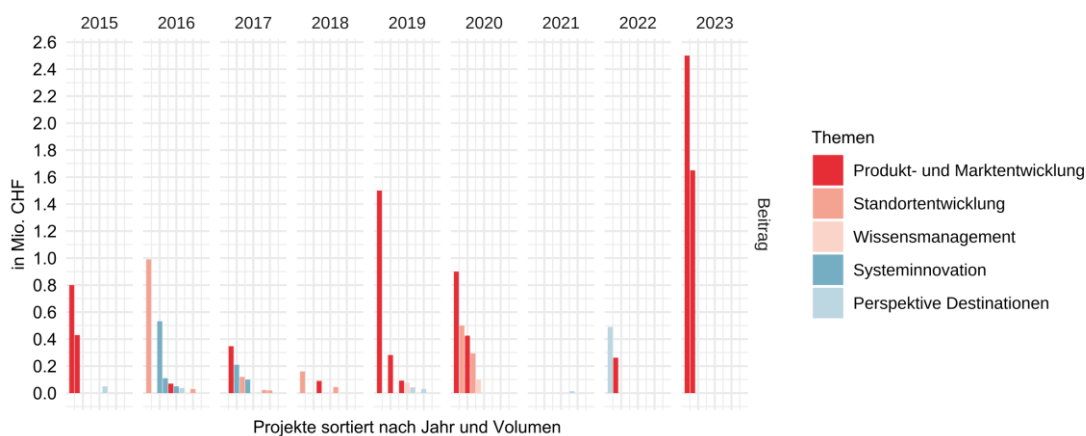
Gesuche und Projekte werden durch das AWT abgewickelt. Je nach Höhe der zu sprechenden Fördermittel obliegt der Regierung (über 300'000 CHF), dem Departement für Volkswirtschaft und Soziales (über 50'000 CHF und bis 300'000 CHF) oder dem AWT (bis 50'000 Franken) die Entscheidungshoheit bezüglich der Mittelverfügung. Als strategisch beratendes Gremium amtiert der Tourismusrat. Austausch mit der Branche wird mittels eines regelmässig durch das AWT organisierten Treffens der Tourismusdirektoren sichergestellt.

Geförderte Projekte

Zwischen 2014 und April 2023 hat die Bündner Regierung resp. das Departement für Volkswirtschaft und Soziales insgesamt 70 Projektgesuche gutgeheissen. Für 36 Projekte von Dritten wurden Projektbeiträge verfügt, 34 Projekte hat der Kanton selbst initiiert und bei Dritten in Auftrag gegeben. Rund vier Fünftel der zugesicherten Fördermittel (81 %) sind als Beiträge in Projekte Dritter geflossen. Von den total 70 Projekten wurden vier kleinere Initiativen nicht (vollständig) umgesetzt und daher abgeschrieben. Bei dreien erfolgte keine Auszahlungen, bei einem lediglich eine Teilzahlung.

Im Themenfeld «Produkt- und Marktentwicklung» wurden 21 und somit die meisten Projekte gefördert. Es folgen die Themenfelder «Standortentwicklung» und «Systeminnovation» mit 20 respektive 14 Projekten. In den Themenfeldern «Wissensmanagement» und «Perspektiven bestehender Destinationen» wurden jeweils weniger als zehn Projekte gefördert; im Themenfeld «Führung» wurde kein Projekt gefördert.

Beiträge an Projekte Dritter



Kantonale Aufträge

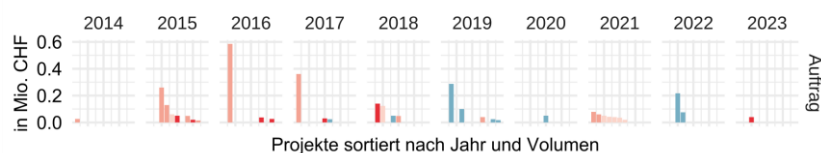


Abbildung 1: Zugesicherte Fördermittel pro Projekt, Jahr und Themenfeld. Die Fördermittel sind dem Jahr des Förderentscheids zugeordnet. N=70 (davon drei nicht umgesetzte Projekte ohne Auszahlung, eines nur teilweise umgesetzt).

Die Gesamtfördersumme war im Themenfeld «Produkt- und Marktentwicklung» mit fast 10 Mio. CHF mit Abstand am höchsten. Die durchschnittliche Fördersumme war in diesem Themenfeld mit rund 460'000 CHF mehr als doppelt so hoch wie in den anderen, wo die durchschnittliche Fördersumme zwischen 61'000 CHF und 190'000 CHF lag. Insgesamt sind in die «Standortentwicklung» rund 4 Mio. CHF und in die «Systeminnovation» knapp 2 Mio. CHF geflossen. In den Themenfeldern «Perspektiven bestehender Destinationen» und «Wissensmanagement» wurden jeweils rund 500'000 CHF zugesichert.

Evaluationsergebnisse

Strukturen, Steuerung und Projektabwicklung

Rollen, Kompetenzen und Aufgaben sind im TPGR transparent und nachvollziehbar den verschiedenen Strukturen zugeordnet: Das AWT ist mit der Umsetzung des Programms betraut, führt alle Prozesse, entscheidet über Fördermittel von bis zu 50'000 CHF und bereitet Förderentscheide zuhanden der Regierung und zuhanden des Departements für Volkswirtschaft und Soziales vor.¹ Der Tourismusrat ist beratend auf strategischer Ebene tätig. Weiter findet ein regelmässiger Austausch mit den Tourismusdirektoren:innen statt

¹ Über Fördermittel zwischen 50'000 CHF und 300'000 CHF entscheidet das Departement für Volkswirtschaft und Soziales in der Person des Departementsvorstehers. Bei Beträgen über 300'000 CHF entscheidet die Gesamtregierung.

und schliesslich wird das TPGR durch ein Programm-Monitoring extern begleitet, welches Zwischenbilanzen zieht und Handlungsfelder aufzeigt.

Die Programmorganisation erscheint rückblickend als transparent, zweckmässig, effektiv sowie anpassungs- und reaktionsfähig: Dank klarer Rollen und Kompetenzen gab es keine grösseren Konflikte und die angedachten Aufgaben konnten erfüllt werden. Gleichzeitig fanden gestützt auf das externe Monitoring und aus der Praxis heraus Justierungen und Anpassungen statt, mit welchen beispielsweise die Rolle des Tourismusrats besser auf seine Ressourcen und Verfügbarkeiten abgestimmt wurden und mittels Kommunikationsaktivitäten und Vorprojekten zusätzliche Impulse für Projektgesuche gesetzt wurden.

Zu den zentralen Aufgaben im TPGR gehörte die Abwicklung von Gesuchen und Projekten. Das AWT wurde hierbei nahezu ausschliesslich als in hohem Masse kompetent, unterstützend sowie zeitnah und konstruktiv in der Kommunikation wahrgenommen. Einzig im finanziellen Reporting orteten einzelne Projektträger:innen weiteres Effizienzpotenzial.

Kohärenz von Zielen, Vorgaben und Förderung

Programmziele, Themenfelder und Förderkriterien sind systematisch hergeleitet, aufeinander abgestimmt und werden in allen gesichteten Dokumenten konsistent beschrieben und verwendet. Zwar bestehen in den Programmzielen potenziell Zielkonflikte zwischen Innovations- und Kooperationszielen einerseits sowie zwischen Niederschwelligkeit und potenzieller Effektivität andererseits:

- Die Verankerung von Kooperationen, Synergien und grossräumigen Strukturen in den Förderkriterien fördert Wettbewerbsfähigkeit und Professionalisierung, schliesst aber potenziell Innovationen mit geringen Skalen- und/oder Verbundeffekten aus.
- Die Anforderungen an Gesuche und Projekte stellen für manche potenziellen Projektträger eine Hürde dar, führen aber gleichzeitig zu fundierteren Förderentscheidungen und erhöhen die Erfolgchancen der bewilligten Projekte und somit die unmittelbare Wirkung des Programms.

Diese Zielkonflikte wurden bei der Ausgestaltung des Programms adressiert und mittels Vorgaben und Kriterien zugunsten einer transparenten und konsistenten Förderpraxis entschärft.

Weiter ist die Förderpraxis auf die Programmziele ausgerichtet und orientiert sich an den rechtlichen und konzeptionellen Programmgrundlagen. Dabei steht die Förderung von Projekten Dritter im Vordergrund, kantonale Aufträge wurden primär als Grundlagen- und Vorprojekte durchgeführt, mit dem Ziel Aktivitäten der Zielgruppen auszulösen. Darauf waren auch Kommunikationsaktivitäten sowie das Weissbuch für den Bündner Tourismus ausgerichtet.

Durch die Projekte erzielte Wirkungen

Die geförderten Projekte haben Wirkungen entfaltet. Konkret lassen sich anhand der gesichteten Unterlagen und geführten Gespräche die folgenden Wirkungen erkennen:

- Entwicklung neuer Produkte und Erschliessung neuer Märkte wie Biking, Trailrunning, und alpine Rundreisen, insbesondere auch für den Sommertourismus

- Touristische Inwertsetzung von Kultur- und Naturgütern mit regionsübergreifender Zusammenarbeit
- Destinationsübergreifenden Auf- und Ausbau von physischen und digitalen Tourismusinfrastrukturen²
- Initialisierung und Verfestigung von Kooperationen von Akteuren und Destinationen als Voraussetzung für die erfolgreiche Bereitstellung und Vermarktung touristischer Angebote
- Professionalisierung durch Weiterbildungsangebote im Bereich Digitalisierung und Marketing sowie Implementierung eines (freiwilligen) Benchmarking und Forecast-Portals für Hotelbetriebe
- Nachwuchsförderung und Mitarbeiter:innenbindung durch Kampagnen in Schulen
- Initialisierung von Kooperationen von Betrieben mit Saisonstellen in Graubünden (Winter) und im Tessin (Sommer)
- Organisatorische Weiterentwicklung von Tourismusorganisationen

Indem Projekte in fast allen vorgesehenen Themenfeldern gefördert werden konnten und mit diesen Wirkungen bei den Projektträger:innen sowie weiteren Akteur:innen erzielt wurden, ist davon auszugehen, dass das TPGR die akteurs- und destinationsübergreifende Zusammenarbeit sowie die Wettbewerbsfähigkeit, Marktpositionierung und Professionalisierung in den betreffenden Destinationen und Marktsegmenten gestärkt hat. Dadurch leistet es auch einen Beitrag zu Wertschöpfung und Beschäftigung.

Wirken und Wirkung des Tourismusrats

Zu Beginn des TPGR war der Tourismusrat an der Initiierung konkreter Programmaktivitäten des Kantons sowie an der Beurteilung von Projektgesuchen beteiligt. Hiervon wurde im Verlauf des Programms abgerückt, da sich dies als nicht vereinbar mit der strategischen Rolle und den Ressourcen des Tourismusrats erwiesen hat. Im weiteren Programmverlauf hat der Tourismusrat primär als beratendes Gremium gewirkt, indem er zuhänden des zuständigen Regierungsrats eine Aussen- und übergeordnete Sichtweise einbrachte.

Ein stark beachteter Impuls des Tourismusrats zuhänden der Branche war das «Weissbuch für den Bündner Tourismus», welches eine grosse Bekanntheit aufweist. Deswegen gehen wir davon aus, dass es dem Tourismusrat gelungen sein dürfte, Themen und Diskussionen zu lancieren. Darüber hinaus war die Arbeit des Tourismusrats von aussen wenig wahrnehmbar. Dementsprechend skeptisch fielen teilweise die Einschätzungen aus, insbesondere von praxisnahen Personen, welche den Tourismusrat teilweise als intransparent und praxisfern bezeichneten. Gleichzeitig schätzten es viele als positiv ein, dass sich der zuständige Regierungsrat auf übergeordnet strategischer Ebene mit einem Expert:innen-Gremium austauscht.

Stärken und Schwächen

Basierend auf den Evaluationsergebnissen lassen sich zusammenfassend die folgenden Stärken und Schwächen des TPGR identifizieren:

² Das TPGR unterstützt Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse. Die Infrastruktur wird durch die Projektträger finanziert.

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> –Breite der Fördermöglichkeiten –Hohe Kohärenz von Zielen, Ausgestaltung, Förderpraxis und Programmaktivitäten –Fach- und Umfeldwissen des AWT –Kommunikation und Unterstützung AWT zuzuhenden (potenzieller) Projektträger:innen –Kooperationsanforderungen als Stärke: Zusammenarbeit von Destinationen und Leistungserbringern wurde erfolgreich gefördert –Verbreitet wahrgenommene strategische Impulse durch Weissbuch 	<ul style="list-style-type: none"> –Kooperationsanforderungen als Schwäche/Hemmnis: Programm eignet sich nur für Projektideen mit Grössen- und/oder Verbundvorteilen –Zielgruppen mit stark im Tagesgeschäft gebundenen Ressourcen fühlen sich nicht vollständig abgeholt – Von aussen wahrgenommene Intransparenz und Praxisferne des Tourismusrats

Tabelle 2: Zusammenfassung von Stärken und Schwächen des TPGR

Ausblick

Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Evaluation ist bereits bekannt, dass das TPGR 2014–2023 nicht in ein neues Programm, sondern in eine NRP-Massnahme im NRP-Umsetzungsprogramm 2024–2027 überführt wird. Das Umsetzungsprogramm befindet sich derzeit noch in Erarbeitung respektive wird es im Juli 2023 dem SECO als Antrag zur NRP-Umsetzung vorgelegt. Die im Folgenden dargelegten Vorschläge und Überlegungen beziehen sich daher nicht auf ein konkretes Nachfolgeprogramm, sondern generell auf die NRP-Förderung im Förderschwerpunkt Tourismus.

In Zukunft relevante Themenfelder

Mit Blick auf die Ausgestaltung zukünftiger Förderinstrumente haben wir in Gesprächen, Workshops und der Fokusgruppen jeweils nach Themenfeldern gefragt, welche nach Einschätzung der Teilnehmer:innen für die Zukunft relevant sein werden und/oder in welchen sie sich staatliches Engagement wünschen. Genannt wurden die Folgenden (Reihenfolge alphabetisch, nicht priorisierend):

- Anpassung an den Klimawandel
- Arbeits- und Fachkräftemangel, Rekrutierungsmöglichkeiten
- Betriebs- und Investitionskonzepte für kleine Strukturen, deren Ressourcen stark im Tagesgeschäft gebunden sind
- Digitalisierung
- Finanzierung touristische genutzte Infrastrukturen
- Fragmentierung (noch immer viele KMU und eher kleine Strukturen)
- Kooperation horizontal (zwischen Destinationen) und vertikal (Produktionsketten)
- Markterschliessungen und -positionierung
- Nachhaltigkeit (ökologisch, ökonomisch und sozial)
- Nutzungskonflikt Tourismus vs. Naturschutz (insbesondere Verhindern von Scheitern von Grossprojekten in späten Phasen durch Einsprachen)
- Schnittstellen Raumplanung – Naturschutz – Tourismus – Infrastrukturplanung
- Wohnraumknappheit, insbesondere auch als zusätzlicher Treiber des Arbeits- und Fachkräftemangels

Zukünftige Ausgestaltung der Förderung im Bereich Tourismus

Die Evaluation hat Handlungsfelder aufgezeigt, welche bei der Ausgestaltung zukünftiger Förderinstrumente adressiert werden sollten, um etwaiges weiteres Optimierungspotenzial auszuschöpfen:

- *Gewichtung der verschiedenen Programmziele:* Die Kooperationsanforderungen im TPGR führen wie gewünscht zu mehr Zusammenarbeit, grenzen die Förderung aber gleichzeitig auf Projekte mit zweckmässigen Kooperationsmöglichkeiten und/oder Grössen- und Verbundvorteilen ein. Die hohe Gewichtung der Kooperation im TPGR ist strategisch begründet und erscheint nachvollziehbar. Trotzdem sollte regelmässig geprüft werden, ob und wie die Kooperationsanforderungen durch die Zielgruppen in den verschiedenen Themenfeldern umgesetzt werden können und ob so die strategischen Ziele der Förderung erreichbar sind.
- *Klärung Bedeutung Themenfeld Führung:* Im Themenfeld Führung wurden keine Projekte gefördert. Die Kooperationsanforderungen für teilweise in Konkurrenz stehende Akteur:innen könnten in diesem Themenfeld stärker hemmend gewirkt haben als in den anderen. Daher ist die Bedeutung des Themenfelds zu klären und gegebenenfalls andere Förderungs-, Ausbildungs- oder Unterstützungsmöglichkeiten zu prüfen.
- *Vertikale Diversifikation der Förderung:* Im Tourismus sind viele kleinstrukturierte Akteure mit vergleichsweise tiefer Arbeitsproduktivität tätig, deren Ressourcen stark im Tagesgeschäft gebunden werden. In diesem Umfeld könnte die Unterstützung von Ideen- und Projektentwicklung sowie nach der eigentlichen Projektphase die Effektivität der Förderung erhöhen.
- *Optimierung Reportingvorgaben:* Das Projektreporting wurde in wenigen spezifischen Punkten kritisiert: Mit Blick auf Divergenzen von betrieblichen und programmspezifischen Reportingperioden sowie wenn sich Eigenleistungen auf viele einzelne Leistungserbringer verteilen. Sofern nicht bereits geschehen, sollte daher geprüft werden, ob diesbezüglich Anpassungen möglich sind.

Ob gegenüber der heutigen Ausgestaltung der Förderung tatsächlich Anpassungen angezeigt sind, hängt primär von politischen und strategischen Entscheiden und Priorisierungen ab. Aus der Evaluation leiten sich zwar die genannten Handlungsfelder, aber kein unmittelbarer Handlungsbedarf ab.

Szenarien für ein strategisch beratendes Gremium

Das TPGR läuft aus und somit entfällt die Legitimationsgrundlage für den Tourismusrat. Grundsätzlich kann der strategische Austausch mit unabhängigen Expert:innen für den zuständigen Regierungsrat und den Tourismusstandort Graubünden aber gewinnbringend sein. Aus Sicht der Evaluator:innen sind verschiedene Szenarien denkbar, wie ein solches Gremium ausgestaltet werden könnte:

- 1 *Szenario «Fortführung des Tourismusrats und Sicherstellung von Kontinuität»:* Der regelmässige institutionalisierte Austausch mit einem Gremium von externen Expert:innen, die gänzlich vom Bündner Tourismus unabhängig sind, wird als gewinnbringend erkannt und (personelle) Kontinuität als wichtig eingeschätzt. Die Legitimation des Tourismusrats müsste neu und unabhängig vom TPGR formuliert werden. Da der Touris-

musrat bereits heute vor allem auf übergeordneter Ebene berät, würde dies einem Rebranding bzw. einer Überführung in einen neuen Deutungsrahmen entsprechen und weniger einer Neuorientierung. Rolle, Kompetenzen und Ziele müssten überarbeitet und präzisiert werden.

- 2 *Szenario «Lancierung eines neuen Gremiums mit Externen»:* Der regelmässige institutionalisierte Austausch mit einem Gremium von externen Expert:innen, die gänzlich vom Bündner Tourismus unabhängig sind, wird als gewinnbringend erkannt. Aber das TPGR soll gänzlich mitsamt dem Tourismusrat abgeschlossen werden. Es wird ein neues Gremium bestehend aus externen Expert:innen gegründet, mit neuer Legitimation, neuem Namen und neuen Mitgliedern. Rolle, Struktur, Kompetenzen und Ziele des neuen Gremiums werden ebenso auf der grünen Wiese erarbeitet wie dessen Ausenauftritt.
- 3 *Szenario «Aufbau eines neuen Gremiums mit Externen und Internen»:* Der regelmässige institutionalisierte Austausch mit externen Expert:innen wird als gewinnbringend erkannt. Gleichzeitig soll die Bündner Tourismusbranche stärker involviert werden. Es wird ein neues Gremium gegründet, in dem sowohl externe Expert:innen als auch Vertreter:innen der Tourismusbranche einsitzen. Rolle, Struktur, Kompetenzen und Ziele des neuen Gremiums werden ebenso auf der grünen Wiese erarbeitet wie dessen Ausenauftritt.
- 4 *Szenario «Lancierung eines Austauschforums»:* Der regelmässige Austausch mit externen oder externen und internen Expert:innen wird grundsätzlich als gewinnbringend erkannt. Jedoch muss dieser Austausch nicht in Form eines institutionalisierten Gremiums, sondern kann auch im Rahmen von informelleren Treffen mit stets variierender Teilnehmer:innenschaft stattfinden.
- 5 *Szenario «Auflösen des Tourismusrats»:* Dem regelmässigen institutionalisierten Austausch mit externen Expert:innen wird ein zu geringer Nutzen zugeschrieben, um dessen Kosten zu rechtfertigen. Da die Legitimationsgrundlage des Tourismusrats entfällt, wird der Tourismusrat deshalb mit dem Ende des TPGR aufgelöst.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Evaluationsauftrag

Als Umsetzungsvorhaben der Neuen Regionalpolitik (NRP) des Bundes hat der Kanton Graubünden per 2014 das «Tourismusprogramm Graubünden 2014–2023» (TPGR) ins Leben gerufen. Es schliesst an die Tourismusreform 2006–2013 an und will die Innovationskraft, Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit des Tourismus als wichtigen Wirtschaftsfaktor im Kanton und den verschiedenen Regionen stärken, um so regional und lokal Wertschöpfung und attraktive Erwerbsmöglichkeiten zu fördern. Ein wichtiges Element dabei ist die orts-, regions- und destinationsübergreifende Zusammenarbeit, welche bereits mit der Tourismusreform eingeleitet wurde. Herausforderungen wie der globale Wettbewerb, die Pandemie, das Kriegsgeschehen, der starke Franken sowie der Fach- und Arbeitskräftemangel in Gastro- und Hotellerieberufen führen dazu, dass strategisches Handeln, professionelles Marketing, effiziente Leistungserbringung sowie die Nutzung von Synergie (Skalen- und Verbundeffekte) immer wichtiger werden. Hier setzt das TPGR mit Projektförderungen an.

Mit Blick auf das baldige Auslaufen der Programmlaufzeit und das anschliessende weitere Vorgehen wurde econcept mit der Evaluation des Programms beauftragt, mit welcher verschiedenen Aspekte des Programms beurteilt sowie Stärken, Schwächen und Verbesserungspotenziale aufgezeigt werden sollen.

1.2 Wirkungsmodell und Evaluationsfragestellungen

Tabelle 3 zeigt die bearbeiteten Evaluationsfragen sowie deren Verortung in den evaluationstheoretischen Betrachtungsebenen und im vorliegenden Berichtsdokument. Abbildung 2 darunter stellt das bei der Evaluation verwendete Wirkungsmodell dar.

Fragen	Berichtskapitel	Ebene
1 Ziele und Vorgaben des Programms	Kapitel 2.1	Input
a) Welche Ziele wurden gesetzt?		
b) Welche Programminhalte waren vorgegeben?		
c) Welche Zielgruppen und Förderkriterien wurden definiert?		
2 Übersicht zu Projekten und Aktivitäten	Kapitel 2.4	Output
a) Welche Typen von Projekten wurden bearbeitet, wie lassen sie sich bezüglich Grösse, Bedeutung, Themen strukturieren?		
b) Aus welchen Gründen wurden Projekte abgelehnt?		
c) Wurden weitere Outputs erzielt wie Berichte oder Publikationen? Welche weiteren Aktivitäten wurden im Rahmen des Programms lanciert?		
3 Implementation und Steuerung		

Fragen	Berichtskapitel	Ebene
a) Wie ist die Projektorganisation gesamthaft zu beurteilen (Zusammenspiel der beteiligten Stellen)?	Kapitel 3	Implementation
b) Wie war die Rolle des Tourismusrats? Wie hat sich die Aufgabe des Tourismusrats verändert?		
c) Wie wurde die Programm-Steuerung durch den Tourismusrat insgesamt wahrgenommen? Wie ist sie bezüglich Effizienz und Effektivität zu beurteilen?		
d) Für ausgewählte Projekte: Wie ist die Projektabwicklung zu beurteilen?		
4 Kohärenz von Programmvorgaben, Implementation, Output und Aktivitäten	Kapitel 4	Input, Implementation, Output
a) Welche Programminhalte wurden bearbeitet?		
b) Entsprechen die von den Projekten gesetzten Zielen zu den Programmvorgaben? Genereller: Entsprechen die geförderten Projekte und die Ablehnungsgründe den Vorgaben?		
c) In welchem Mass werden die verschiedenen Ziele und Themenfelder abgedeckt?	Kapitel 5	Input, Outcome, Impact
5 Wirkung und Zielerreichung (Effektivität)		
a) Welche Ziele wurden erreicht?		
b) Welche Wirkung wurde bei Akteuren und in der Tourismusbranche erzielt? Wie beispielsweise Produkte, Organisationen, Initiativen?		
c) Gab es Mitnahmeeffekte?		
d) Für ausgewählte Projekte: Haben die Projekte die gesetzten Ziele erreicht?		
e) Was wäre, wenn es kein Tourismusprogramm, kein Weissbuch, kein Agenda-Setting gegeben hätte?	Kapitel 6	Input, Implementation
f) Welche Wirkung bzw. welchen Mehrwert hat der Tourismusrat geschaffen?		
6 Schlussfolgerungen (formative Fragen)		
a) Welche Stärken und Schwächen lassen sich identifizieren?	Kapitel 6	Input, Implementation
b) Wo liegt Verbesserungspotenzial?		
c) Braucht es in Zukunft einen Tourismusrat und wenn ja, welche Rolle könnte der Tourismusrat auch in den nächsten Jahren wahrnehmen?		

Tabelle 3: Evaluationsfragen und Verortung im Wirkungsmodell und im Berichtsdokument

Die Wirkungen des Programms bei den Akteuren und in der Tourismusbranche (Outcome-Ebene) entstehen durch die Wirkungen der einzelnen geförderten Projekte sowie durch weitere Impulse wie beispielsweise dem Weissbuch (Output-Ebene). Die Input-Ebene umfasst die Ziele und Vorgaben des Programms sowie die eingesetzten Ressourcen. Auf der Implementations-Ebene finden sich Strukturen, Prozesse und Instrumente. Die Output-Ebene enthält die geförderten Projekte sowie weitere aus dem Programm hervorgehende Impulse. Unter Impacts werden die Wirkungen bei den Zielgruppen verstanden. Darunter verstehen wir zum einen die selbst förderberechtigten Akteure, zum anderen aber auch

generell Akteure im Tourismusbereich. Am Ende der Wirkungskette befindet sich die Impact-Ebene, welche Wirkungen auf die lokale und regionale Wirtschaft aufführt.

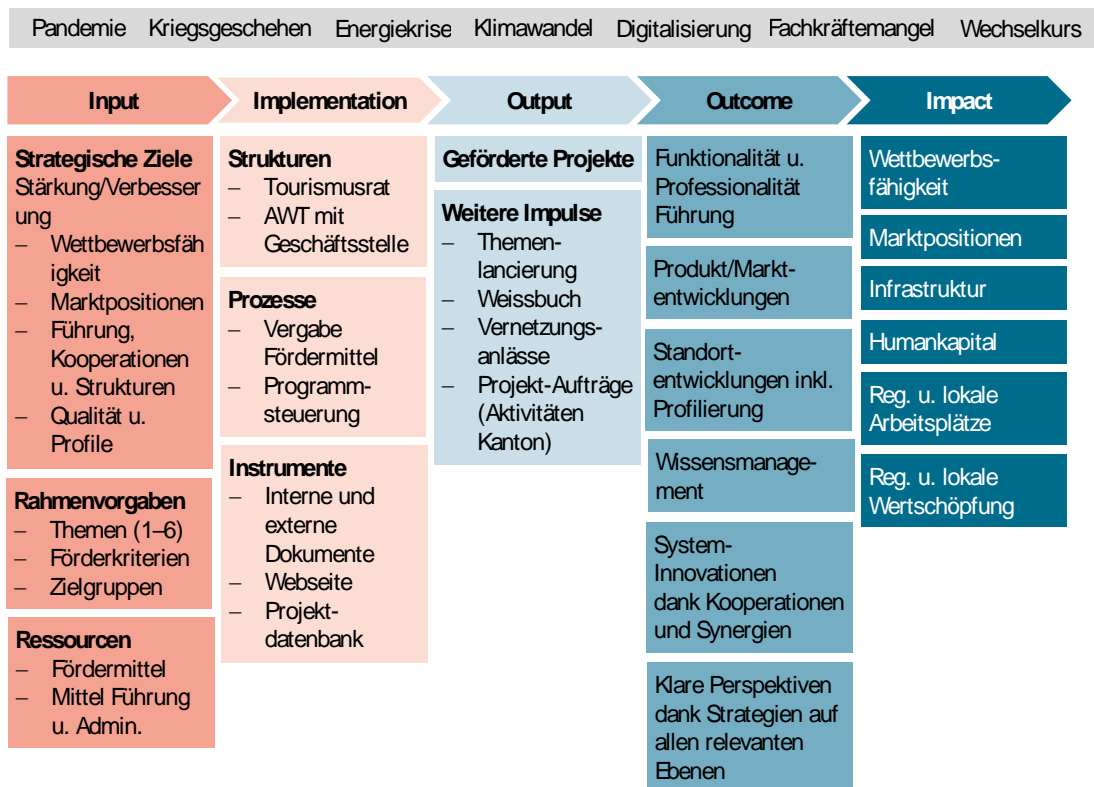


Abbildung 2: Wirkungsmodell Evaluation Tourismusprogramm Graubünden 2014–2023

1.3 Grundlagen und Methoden

Die Evaluation stützt sich auf die zum Programm verfügbaren Dokumente (vgl. Anhang A-1), Auswertungen der Programmdatenbank (siehe Kapitel 2.4) sowie Interviews, Workshops und eine Fokusgruppe mit Destinationsvertretern.

Insgesamt haben wir 19 Interviews geführt: Zwei explorative mit Vertretern des AWT und des Tourismusrates, elf mit Personen, welche in geförderte Projekte involviert waren, drei mit Vertretern des Tourismusrats und drei mit Personen mit Aussensicht, aber engem Bezug zur Tourismusförderung (Verwaltung, Hochschule, Beratung). Zusätzlich fand eine Fokusgruppe mit Vertreter:innen der Destinationen statt sowie ein Workshop mit dem Tourismusrat. Weiter haben wir zu ausgewählten Projekten Unterlagen gesichtet. Bei diesen handelt es sich ausschliesslich um Projekte Dritter. Bei der Auswahl wurde darauf geachtet, Projekte von unterschiedlicher Grösse, aus unterschiedlichen Themenfeldern und unterschiedlichen Jahren zu berücksichtigen. Die kantonalen Aufträge, welche häufig den Charakter von Vorprojekten und Grundlagenarbeiten hatten, wurden ausgeklammert, da insbesondere auch die Wirkung betrachtet wurde.

Themenfeld	Projekte
Produkt- und Marktentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> – Effektivere Marktbearbeitung im Bündner Tourismus (2015/2017) – Graubünden Trailrun (2020) – Alpine Circle Graubünden (2020)
Standortentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> – GRhome (2016) – Leben in Graubünden 2016-2018 (2016) – Landwasserviadukt Wahrzeichen Graubündens (2017) – Engadin Arena (2018) – Leben in Graubünden 2019-2021 (2019) – Digitale Tischreservation für die Bündner Gastronomie (2020)
Wissensmanagement	<ul style="list-style-type: none"> – Hospitality Pop-up St. Moritz und Hospitality Pop-up Graubünden (2020)
Systeminnovation	<ul style="list-style-type: none"> – Mitarbeiter-Sharing im Saisontourismus (2016) – RBT-Hotelportal (2017)
Perspektive Destinationen	<ul style="list-style-type: none"> – Neuorganisation Prättigau Tourismus (2022) – Standortentwicklung Mittelbünden (2019) – Neues Kooperationsmodell Mittelbünden (2019)

Tabelle 4: Projekte mit Einsicht in Projektunterlagen und/oder Gespräch mit beteiligter Person.

Die Evaluation wurde im Zeitraum Januar bis Mai 2023 durchgeführt. Berücksichtigt sind Projektbeiträge und Aufträge bis und mit April 2023.

2 Das Tourismusprogramm Graubünden 2014–2023

2.1 Ausgestaltung Programm

2.1.1 Ziele und Themen

Das Tourismusprogramm Graubünden 2014–2023 (TPGR) wurde als Teil der Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP) des Bundes konzipiert. Mit dieser fördert der Bund Unternehmertum, Innovation und Wertschöpfung in den Regionen, um damit die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, Arbeitsplätze zu erhalten und zu schaffen sowie regionale Disparitäten zu verringern. Bei der Konzeption des Programms standen diese Ziele gemäss Dokumentation im Kontext der folgenden Herausforderungen:

- | | |
|---------------|--|
| <i>Extern</i> | <ul style="list-style-type: none"> – Steigender ökonomischer Druck durch: Schwierige Wirtschaftslage, starker Schweizer Franken, zunehmende Konkurrenz, Zweitwohnungsinitiative. – Rascher und intensiver Wandel in Markt und Umfeld: Technologische Fortschritt, Klimawandel. – Politisches Umfeld und Standortentwicklung – Neue Struktur- und Rollenmodelle |
| <i>Intern</i> | <ul style="list-style-type: none"> – Finanzierung des Tourismus – Festigung Destinationsstrukturen und Strukturoptimierung – Definition der Rolle von Graubünden Ferien – Zusammenspiel der Marken (Marke «graubünden» und Destinationsmarken) |

Bezugnehmend auf diese Herausforderungen und im Einklang mit den Stossrichtungen der NRP setzte sich das TPGR 2014–2023 die folgenden übergeordneten Ziele:

- Wettbewerbsfähigkeit stärken
- Marktpositionen ausbauen
- Systemvorteile und Mehrwert von Kooperationen realisieren
- Funktionierende und profilierte Destinationen und Standorte
- Mehrwert durch Führung (Governance) schaffen

Aus den Zielen und Herausforderungen leiten sich die sechs Themenfelder des TPGR ab, welche sich wiederum in den übergeordneten Zielen verorten lassen:

Themenfeld und Beschreibung laut Programmunterlagen	Beispiele möglicher Programmaktivitäten					
		Wettbewerbsfähigkeit	Marktpositionen	Systemvorteile	Profile, Funktionalität	Führung
<p>1. Führung. Die Führungskompetenzen sollen gestärkt und die Strategiefähigkeit erhöht werden. Dies kann bspw. durch Weiterbildung, Austausch oder Reviews von Führungsorganen (Peer-Reviews) gefördert werden. Zudem sollen strategische Führungsinstrumente (Businesspläne, Balanced Scorecards, Marketingstrategien etc.) und der Führungsprozess von guter Qualität sein.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Schaffung und Pflege von Austausch- und Weiterbildungsgefässen 			x		x
<p>2. Produkt- und Marktentwicklung. Es gilt, gemeinsame Produktprofile/ Dienstleistungsketten und die gemeinsame Vermarktung Graubündens zu schärfen. Weiter sollen destinationsübergreifende strategische Geschäftsfelder entwickelt und betrieben werden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Weiterführung, Stärkung und Ausbau von Kooperationen und Zusammenarbeit im Marketing – Vor- und Pilotprojekte für Produkt- und Marktentwicklung 	x	x			
<p>3. Standortentwicklung. Hier sollen pro Tourismusdestination «Standortentwicklungs-Pläne» ausgearbeitet werden. Dazu gehören die Weiterentwicklung der regionalen Tourismus- und Entwicklungsstrukturen und die Förderung des Tourismusbewusstseins (Sensibilisierung). Ein wesentliches Element sind Pläne zur Weiterentwicklung der regionalen Infrastrukturen und zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Standortentwicklungspläne – Leitbild-, Strategie- und Organisationsentwicklungsprozesse – Sensibilisierungsmaßnahmen zur Förderung des Tourismusbewusstseins 	x			x	
<p>4. Wissensmanagement. Als Ergänzung zum Thema Führung soll in den Destinationen ein systematisches Wissens-Scouting aufgebaut werden. Zudem soll die Wissensverteilung gefördert und das strategische Know-how entwickelt und gesichert werden. Durch diese Stossrichtungen soll der Bündner Tourismus über das notwendige Best-Practice-Wissen am richtigen Ort verfügen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Aus- und Weiterbildung – Coaching-Programme – Wissensverteilung und Wissensmanagement 	x				
<p>5. Systeminnovation. In diesem Bereich geht es prioritär um die Umsetzung gemeinsamer Systemlösungen und -synergien (Produkt-, Prozess- und Marktinnovationen). In ganz Graubünden sollen strategische Projekte sowie Pionierlösungen und «Musterbrüche» realisiert werden. Die Kooperation im Tourismussystem Graubünden kann noch wesentlich gestärkt werden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Aufbau und Betrieb von Systemlösungen (z.B. Shared Services) – Kooperationen und Zusammenarbeit 	x		x	x	
<p>6. Perspektive bestehende Destinationen. Hier gilt es, die Defizite aus der Tourismusreform 2006–2013 zu beheben und die Unternehmens- und Destinationsstrategien auf das Jahr 2021 auszurichten bzw. daraus strategische Projekte abzuleiten. In einer weiteren Stossrichtung werden die Unternehmensmodelle der Tourismusorganisationen untersucht sowie gemeinsame Graubünden-Projekte initiiert und gefördert.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Leitbild-, Strategie- und Organisationsentwicklungsprozesse – Strategische Projekte – Erarbeitung strategischer Grundlagen 			x	x	x

Tabelle 5: Themenfelder, Beispiele möglicher Programmaktivitäten und Verortung in den übergeordneten Zielen

2.1.2 Förderkriterien und Zielgruppen

In der kantonalen Richtlinie zum TPGR werden folgende Voraussetzungen für die Gewährung von Förderleistungen festgehalten:

- Übereinstimmung mit dem TPGR und sinnvolle Zuordnung zu einem der Themenfelder des Programms
- Beitrag zur Stärkung des touristischen Gesamtsystems und Abstimmung mit den strategischen Ausrichtungen der Tourismusdestinationen
- Förderentscheid des Kantons vor Projektbeginn

Für den Förderentscheid sind insbesondere die unternehmerische Verantwortung der Projektträgerschaft und ein möglichst hoher Innovationsgrad des Projektes ausschlaggebend. In der kantonalen Richtlinie zum TPGR sind folgende allgemeine Kriterien festgelegt:

- Neuigkeitsgehalt
- Einzigartigkeit
- Multiplikation/ Skalierbarkeit
- Beitrag zum Wettbewerbsvorteil
- Know-how-Kompetenz

Anträge für Fördermittel im Rahmen des TPGR können gestellt werden von:

- Verbänden von mindestens zwei Destinationsmanagement-Organisationen (DMO) oder Regionalen Tourismusorganisationen (ReTO)
- Einzelnen DMO im Themenfeld «Perspektiven bestehender Tourismusdestinationen»
- Einzelbetrieben und Organisationen mit Unterstützung eines kantonalen Verbands oder von zwei DMO/ ReTO
- Einzelnen Unternehmer:innen mit Kooperationspartner:innen
- Graubünden Ferien

2.1.3 Programmaktivitäten und Finanzierung

Das TPGR sieht Förderleistungen an Projekte Dritter sowie eigene Aktivitäten des Kantons vor. Regional bedeutsame Projekte erhalten maximal 35 % der effektiven Projektkosten. Kantonal bedeutsame und besonders innovative³ Projekte erhalten bis zu 50 % der anrechenbaren Kosten. Eigene Aktivitäten des Kantons können zu 100 % finanziert werden. Nicht gefördert werden Projekte, die nur lokal von Bedeutung sind.

Für die gesamte Projektlaufzeit wurde für das Programm ein Budget von rund 21 Mio. CHF bereitgestellt.

³ Projekte mit einem hohen Innovationsgrad gemäss Förderkriterien

2.1.4 Strukturen

Den Grundsatzentscheid für die Umsetzung des TPGR 2014–2023 fällte der Grosse Rat, indem er die notwendigen finanziellen Mittel im Rahmen der Budgetplanung genehmigte. Im Folgenden beschreiben wir kurz die wichtigsten Strukturen des TPGR.

Regierung

Liegen die für ein Projekt beantragten Fördermittel über 300'000 CHF, obliegt die Entscheidungshoheit bezüglich der Mittelverfügung der Gesamtregierung. Die hierfür notwendigen Entscheidungsgrundlagen (u.a. Beurteilungen der Gesuche) werden durch das AWT erstellt.

Departement für Volkswirtschaft und Soziales

Bei Projekten mit Fördermitteln zwischen 50'000 CHF und 300'000 CHF entscheidet das Departement für Volkswirtschaft und Soziales (DVS) in Person des Departementvorstehers über die Förderung. Ebenso wie die Gesamtregierung stützt sich der Departementvorsteher dabei auf durch das AWT bereitgestellte Entscheidungsgrundlagen.

Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT)⁴

Bei der Abteilung Tourismusentwicklung des AWT ist die Geschäftsstelle des TPGR angesiedelt, welche die Umsetzung des Programms verantwortet. Zu den Aufgaben der Geschäftsstelle gehören die operative Koordination inkl. der Abstimmung und Einbindung von Regierungsrat und Tourismusrat, die Abwicklung und Beurteilung von Projektgesuchen inkl. der Beratung von potenziellen Gesuchsteller:innen, die Abwicklung und das Controlling von Projekten sowie die Führung und Weiterentwicklung des Programms. Verbunden mit diesen Aufgaben sind auch Informations- und Kommunikationsvorgaben. Darüber hinaus trifft das AWT Förderentscheide für Aufträge und Projektbeiträge von bis zu 50'000 CHF.

Tourismusrat

Der Tourismusrat wurde zur strategischen Begleitung des TPGR aufgebaut. Er ist insofern speziell, als für die anderen NRP-Förderbereiche kein vergleichbares Gremium geschaffen wurde. Das Gremium umfasst derzeit acht Mitglieder mit unterschiedlichen Bezugspunkten zur Tourismusbranche in der Schweiz oder/und zum Tourismus in Graubünden. Zu diesen Mitgliedern zählen auch (von Amtes wegen) der Vorsteher des Departements für Volkswirtschaft und Soziales (DVS) als zuständiger Regierungsrat und der Präsident von Graubünden Ferien. Die weiteren Mitglieder werden vom Regierungsrat jeweils für vier Jahre gewählt; eine einmalige Wiederwahl ist möglich. Bei der Bestimmung von Ersatzpersonen achtet die Regierung jeweils darauf, dass die relevanten Themenfelder bzw. strategischen Herausforderungen abgedeckt sind bzw. bleiben. Die aktuelle Zusammensetzung deckt diverse Bereiche ab, insbesondere Betriebswirtschaft, Gastgewebe, Unternehmensberatung, Sport und Innovation ab. Betreffend Alter und Bildungsgrad ist die Zusammensetzung aber eher homogen – die meisten Mitglieder sind über 50-jährig und Akademiker:innen. Zwei der sechs gewählten Mitglieder sind bereits seit Lancierung des Tourismusrats im Jahr 2014 Teil des Gremiums. Der Tourismusrat trifft sich in der Regel dreimal jährlich.

⁴ Das AWT ist Teil des Departements für Volkswirtschaft und Soziales (DVS).

Anfangs war der Tourismusrat noch an der Initiierung konkreter Programmaktivitäten des Kantons sowie an der Beurteilung von Projektgesuchen beteiligt. Hiervon wurde in Verlauf des Programms jedoch abgerückt. Zu Beginn des TPGR führten das AWT und der Tourismusrat ausserdem einen vertieften Austausch mit Destinationen und Branchenvertreter:innen, um diese einzubinden und sich ein Verständnis für den Zustand und die Zukunftspläne des Bündner Tourismus machen zu können. Heute fokussiert sich der Tourismusrat auf übergeordnete strategische Fragen mit Blick auf die Weiterentwicklung des Bündner Tourismus im Kontext regionaler und globaler Entwicklungen. Die Kommunikation des Tourismusrats nach aussen erfolgt ausschliesslich durch dessen Präsident. Entschädigt werden die Mitglieder durch eine jährliche Pauschale.

Treffen der Tourismusdirektoren

Zusätzlich zum Tourismusrat als strategisches Gremium sind auch die Tourismusdirektoren als Vertreter des operativen Geschäfts in das TPGR eingebunden. Vor allem in den Jahren 2015 bis 2017 sowie 2020 bis 2023 fanden regelmässig Treffen statt⁵, in Rahmen derer das AWT die Tourismusdirektionen über das TPGR informiert hat.

Monitoring

Von Beginn wurde das TPGR durch ein externes Monitoring begleitet⁶, so dass regelmässig (2016, 2018 und 2020) Zwischenbilanzen gezogen und Handlungsoptionen vorgeschlagen wurden. Daraus sind beispielsweise das Weissbuch sowie zusätzliche Veranstaltungen für die Destinationen und Unternehmen hervorgegangen, mit dem Ziel Impulse für zusätzliche Projekte zu setzen.

2.2 Das Programm im Zeitverlauf

Konzeptionell wurde das TPGR über die Programmlaufzeit nicht verändert. Hingegen gab es einige personelle Veränderungen. Auch wurden Zwischenbilanzen gezogen und zusätzliche Impulsmassnahmen beschlossen, von denen das Weissbuch die prominenteste ist. Tabelle 6 zeigt das TPGR im Zeitverlauf:

Zeitraum	Ereignis
Januar 2014	Start Tourismusprogramm Graubünden 2014–2021 mit Regierungsrat Hansjörg Trachsel (DVS), Amtsleiter Eugen Arpagaus (AWT), Amtsleiter-Stv. Michael Cafilisch (AWT), Projektleiter Patrick Ulber (AWT).
April 2014	Aufbau Programm-Monitoring
Januar 2015	neuer Regierungsrat Jon Domenic Parolini (DVS)
April 2016	Erste kritische Zwischenbilanz (auf Basis Programm-Monitoring)
März 2017	neuer Projektleiter Gian-Andrea Castelberg (AWT)
November 2017	Publikation «Weissbuch für den Bündner Tourismus» durch den Tourismusrat Graubünden
März 2018	Zwischenbericht Programm-Monitoring 2014–2017

⁵ Ab November 2020 wurde das Treffen der Tourismusdirektoren (Austausch AWT – Tourismusdirektoren) pandemiebedingt in das CEO-Meeting (Austausch Graubünden Ferien - Tourismusdirektoren) integriert und fortan in dieser Form weitergeführt.

⁶ Begleitung durch Daniel Fischer & Partner AG, Niederwangen bei Bern

Zeitraum	Ereignis
Oktober 2019	Programmverlängerung um 2 Jahre mit Budgetbotschaft 2020 (Tourismusprogramm Graubünden 2014–2023)
Januar 2020	neuer Regierungsrat Marcus Caduff (DVS)
Oktober 2020	Zwischenbericht Programm-Monitoring 2018–2020
August 2021	neuer Amtsleiter Reto Bleisch (AWT)
2023	Tourismusrat arbeitet an der «Standortbestimmung für den Bündner Tourismus» (in Anlehnung an das Weissbuch)
Dezember 2023	Programmende

Tabelle 6: Das TPGR im Zeitverlauf

2.3 Kontext

Entwicklung der Logiernächte

Die Tourismusbranche und damit auch das TPGR bewegen sich in einem veränderlichen Markt. Mit Blick auf den Gesamtkanton (Abbildung 3) zeigt sich eine Abnahme von Logiernächten zwischen 2008 und 2015. Seit 2016 konnte der Sommertourismus wieder stetig zulegen und liegt derzeit über dem Niveau von 2005. Der Wintertourismus schwankte hingegen in den letzten Jahren stark, vermutlich bedingt durch unstabiler werdende Schneeverhältnisse sowie durch die Covid19-Pandemie.

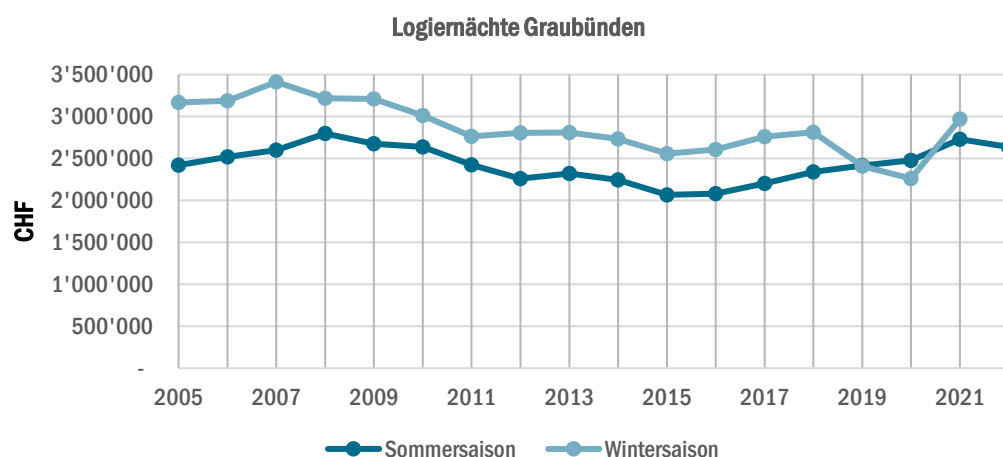


Abbildung 3: Logiernächte in Graubünden. Quelle: AWT. Das Jahr bezieht sich auf den Saisonbeginn.

Arbeitsproduktivität

Mehrfach haben Interviewpartner:innen sowie Workshop und Fokusgruppenteilnehmer:innen angemerkt, dass im Tourismusbereich Ressourcen stark im Tagesgeschäft gebunden seien und daher für strategische Arbeiten und langfristige Projekte fehlten. Im Einklang mit diesen Aussagen zeigt die Wachstums- und Produktivitätsstatistiken (WPS) des Bundesamtes für Statistik für die Branchen Beherbergung und Gastronomie vergleichsweise tiefe Arbeitsproduktivitäten. Während die Wertschöpfung pro Vollzeitäquivalent im Jahr 2019

über alle Branchen gemittelt bei rund 160'000 CHF/VZÄ lag, betrug sie rund 85'000 CHF/VZÄ bei den Beherbergungen und rund 66'000 CHF/VZÄ in der Gastronomie.

2.4 Auswertung Programmaktivitäten

2.4.1 Projekte

Zwischen 2014 und Anfang 2023 wurden insgesamt 70 Projektgesuche respektive -aufträge gutgeheissen. Für 36 Projekte von Dritten wurden Projektbeiträge verfügt, 34 Projekte hat der Kanton selbst initiiert und bei Dritten in Auftrag gegeben. Rund vier Fünftel der zugesicherten Fördermittel (81 %) sind als Beiträge in Projekte Dritter geflossen. Von den total 70 Projekten wurden vier kleine Initiativen nicht (vollständig) umgesetzt und daher abgeschlossen. Bei dreien erfolgte keine Auszahlungen, bei einem lediglich eine Teilzahlung.

Förderschwerpunkte über die gesamte Programmlaufzeit

Abbildung 4 zeigt die Anzahl geförderter Projekte pro Themenfeld seit dem Start des Programms. Im Themenfeld «Produkt- und Marktentwicklung» wurden 21 und somit die meisten Projekte gefördert. Es folgen die Themenfelder «Standortentwicklung» und «Systeminnovation» mit 20 respektive 14 Projekten. In den Themenfeldern «Wissensmanagement» und «Perspektiven bestehender Destinationen» wurden jeweils weniger als zehn Projekte gefördert; im Themenfeld «Führung» wurde kein Projekt gefördert.

Die Gesamtfördersumme war im Themenfeld «Produkt- und Marktentwicklung» mit fast 10 Mio. CHF mit Abstand am höchsten. Die durchschnittliche Fördersumme war in diesem Themenfeld mit rund 460'000 CHF mehr als doppelt so hoch wie in den anderen, wo die durchschnittliche Fördersumme zwischen 61'000 CHF und 190'000 CHF lag. Insgesamt wurden in die «Standortentwicklung» rund 4 Mio. CHF und in die «Systeminnovation» knapp 2 Mio. CHF investiert. In den Themenfeldern «Perspektiven bestehender Destinationen» und «Wissensmanagement» wurden jeweils rund 500'000 CHF gesprochen.

Die Anteile des Beitragsvolumens für Projekte Dritter und des Auftragsvolumens für vom Kanton initiierte Projekte sind je nach Themenfeld unterschiedlich. Im Themenfeld «Perspektive Destinationen» wurden ausschliesslich Projektbeiträge ausgerichtet, im Themenfeld «Produkt- und Marktentwicklung» machten sie 96 % aus. In den Themenfeldern «Standortentwicklung» (47 %) und «Systeminnovation» (54 %) wurden dagegen etwa zur Hälfte Projektbeiträge gesprochen, die andere Hälfte wurde über Aufträge investiert. Im Themenfeld «Wissensmanagement» machten die Aufträge sogar 68 % aus.

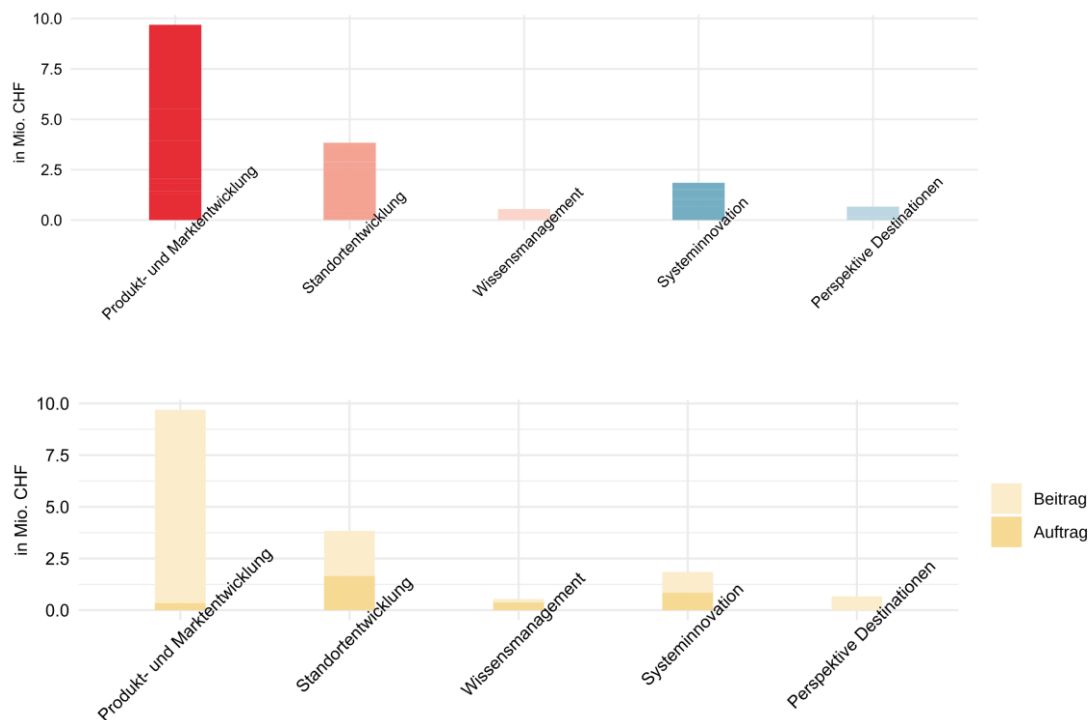


Abbildung 4: Anzahl Projekte und Fördervolumen für Beiträge und Aufträge in den einzelnen Themenfeldern. N=70 (davon drei nicht umgesetzte Projekte ohne Auszahlung, eines nur teilweise umgesetzt)

Projekte und zugesicherte Fördermittel pro Jahr

Abbildung 5 zeigt für die gesamte Programmlaufzeit die jährliche Anzahl der Projekte je Themenfeld, die jährlich zugesicherten Fördermittel pro Themenfeld sowie die Anteile der Projektbeiträge und Projektaufträge. Die dargestellten Frankenbeträge entsprechen den jeweils zugesicherten Fördermitteln und nicht den effektiv ausbezahlten. Die tatsächlichen Programmauszahlungen (vgl. weitere Ausführungen unten) verteilen sich etwas gleichmässiger über die Jahre als die zugesicherten Fördermittel.

In den ersten vier Programmjahren (2014–2017) wurden am meisten Fördermittel im Themenfeld «Standortentwicklung» gesprochen, gefolgt von den Themenfeldern «Produkt- und Marktentwicklung» und «Systeminnovation». In den folgenden vier Jahren (2018–2021) lag der Schwerpunkt gemessen an den gesprochenen Mittel im Themenfeld «Produkt- und Marktentwicklung».

Insbesondere in den Jahren 2019, 2020 und 2023 wurden für einzelne Projekte hohe Beiträge gesprochen (vgl. Abbildung 6). Im Jahr 2021, inmitten der Covid19-Pandemie, wurden dagegen keine Beiträge für Projekte Dritter gesprochen, weshalb das Volumen der in diesem Jahr verfügbaren Fördermittel insgesamt klein ist. Im Jahr 2022 schliesslich lag der Schwerpunkt der Förderung gemessen an den gesprochenen Fördermitteln erstmals bei den Themenfeldern «Systeminnovation» und «Perspektive bestehender Destinationen». Im Jahr 2023 (Stand April) dominiert wieder das Themenfeld «Produkt- und Marktentwicklung».

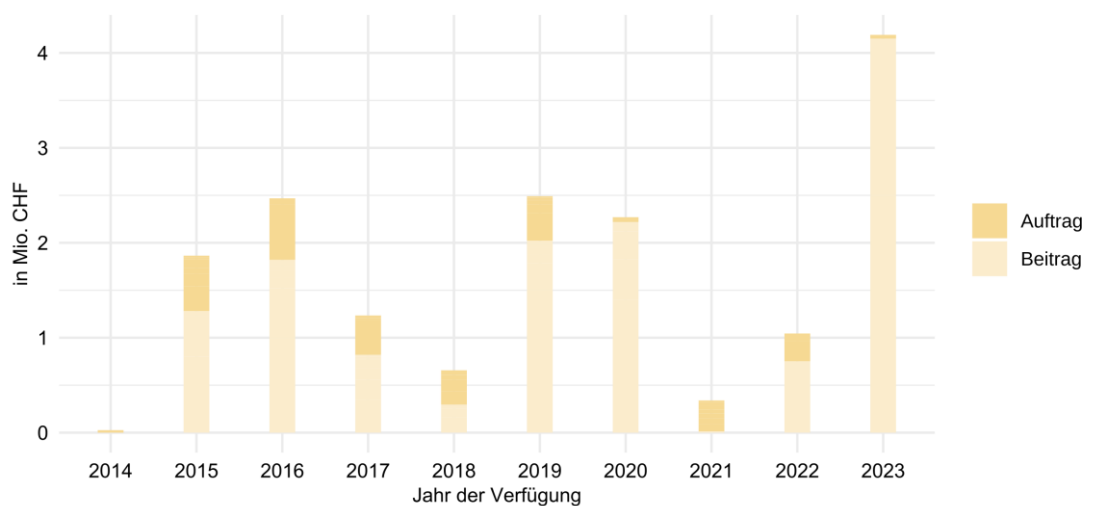
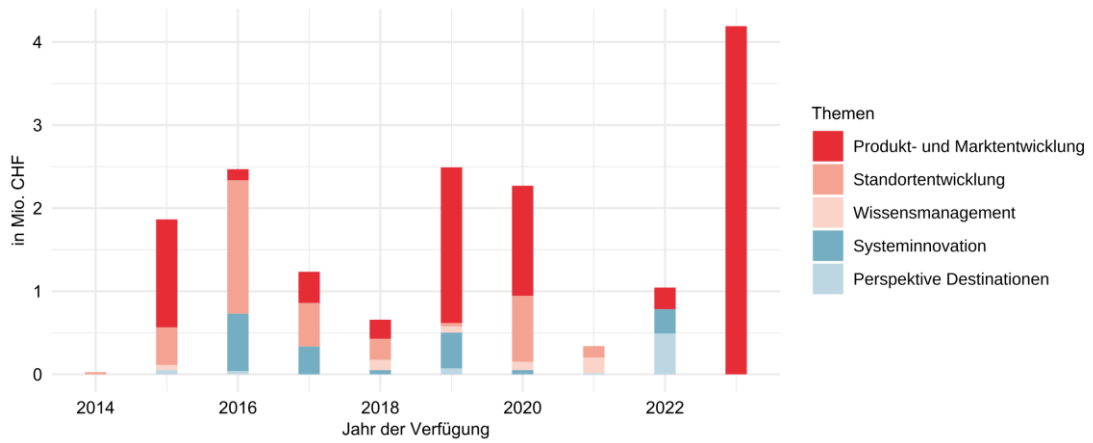
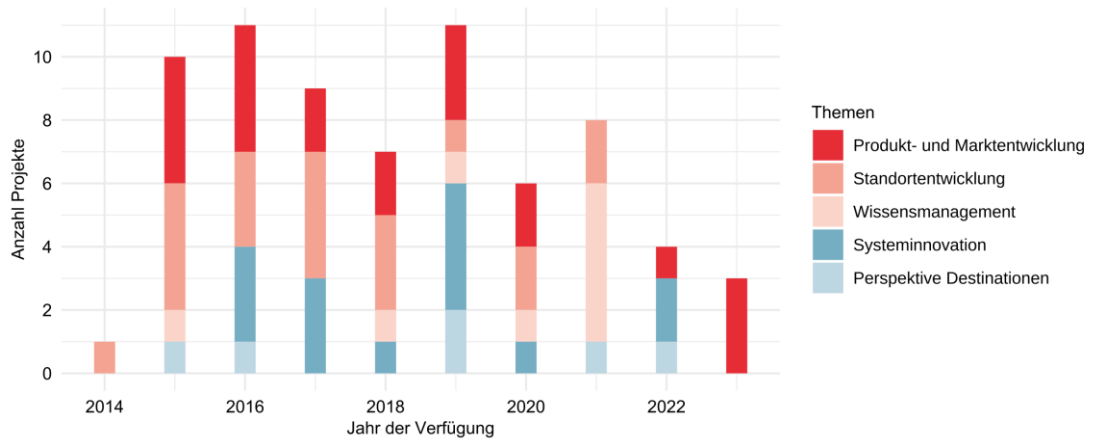
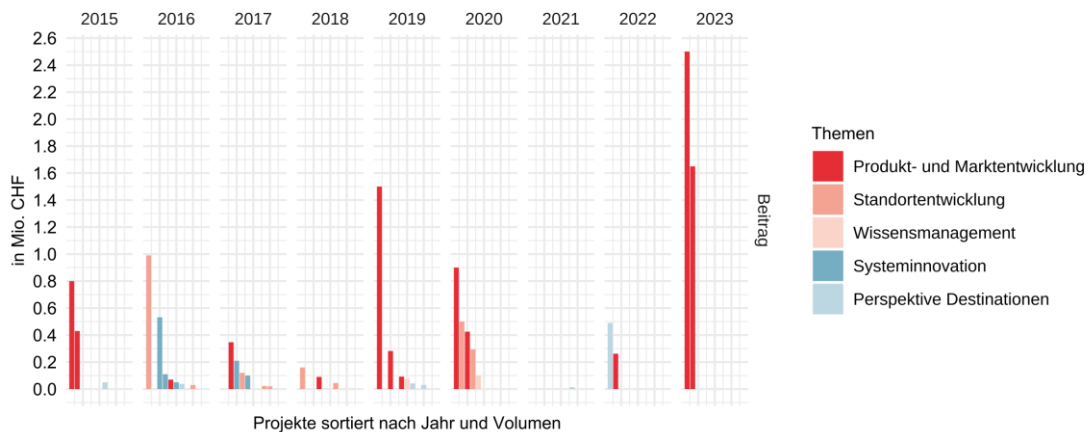


Abbildung 5: Jährlich Anzahl Projekte und zugesicherte Fördermittel pro Themenfeld. Die Fördermittel sind dem Jahr des Förderentscheids zugeordnet. N=70 (davon drei nicht umgesetzte Projekte ohne Auszahlung, eines nur teilweise umgesetzt).

Beiträge an Projekte Dritter



Kantonale Aufträge

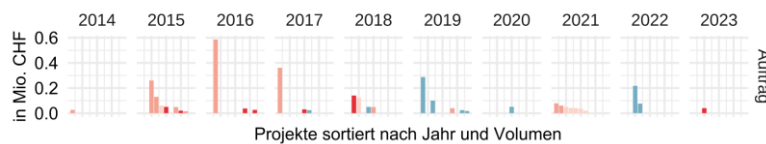


Abbildung 6: Zugesicherte Fördermittel pro Projekt, Jahr und Themenfeld. Die Fördermittel sind dem Jahr des Förderentscheids zugeordnet. N=70 (davon drei nicht umgesetzte Projekte ohne Auszahlung, eines nur teilweise umgesetzt).

Projekthinhalte und Projekt-Cluster

Abbildung 7 zeigt die durch das AWT erhobenen Projekthinhalte und wie sich diese auf die Themenfelder verteilen. Am häufigsten beschäftigten sich die Projekte mit Digitalisierung, Produktentwicklung/-management sowie Natur und Kultur. Digitalisierungsprojekte sind grösstenteils dem Themenfeld «Systeminnovation» zugeordnet. Die Mehrheit der Projekte mit Fokus auf Produktentwicklung/-management ist dem entsprechenden Themenfeld zugeordnet. Von den Projekten zum Thema Natur und Kultur sind die meisten der «Standortentwicklung» zugeordnet.

Zwischen einigen Projekten bestehen inhaltliche Abhängigkeiten, so dass sie als Projekt-Cluster zu verstehen sind:

- *Digital Road Map (DRM) Graubünden*: Sieben kantonale Aufträge im Themenfeld «Systeminnovation» zum Thema Digitalisierung wurden zwischen 2018 und 2022 im Rahmen des Projekts DRM Graubünden vergeben. Das Gesamtvolumen belief sich auf rund 730 000 CHF. Aus diesen Aufträgen sind bis zum Zeitpunkt der Evaluation keine weiteren Projekte hervorgegangen.
- *graubündenVIVA*: Zwischen 2015 und 2017 wurden für das Projekt VIVA zur Förderung der Zusammenarbeit von Landwirtschaft, lokalen Produzenten, Hotellerie und Gastronomie zugunsten des Tourismus insgesamt fünf kantonale Aufträge mit einem Gesamt-

volumen von rund 1.3 Mio. CHF vergeben. Aus diesen Projektaufträgen sind Zusammenarbeiten verschiedener Akteure, ein Verein und mehrere Projekte von Dritten⁷ hervorgegangen, welche mit NRP-Beiträgen unterstützt wurde. Die Umsetzung erfolgte in den Jahren 2018 bis 2021. Seit 2022 wird das Programm graubündenVIVA mittels Leistungsauftrag für die Jahre 2022 bis 2026 durch das Amt für Landwirtschaft und Geoinformation Graubünden weitergeführt. Ziel bleibt, Graubünden als Hochburg der alpinen Genusskultur zu positionieren.

- *Tourismussensibilisierung*: Im Themenfeld «Standortentwicklung» zum Thema Tourismussensibilisierung erteilte der Kanton in den Jahren 2014 und 2015 zwei Projektaufträge mit dem Titel «Faszination Tourismus» (rund 160'000 CHF). Daraus resultierte das 2016 von Dritten lancierte Projekt «GRhome», welches mit Förderbeiträgen von rund 920'000 CHF unterstützt wurde.

⁷ «Genussmarkt Schloss Schauenstein», «graubündenVIVA Overtüren» und «graubündenVIVA Umsetzung 2019/2020»



Abbildung 7: Anzahl Projekte pro Thema und Themenfeld (Beiträge und Aufträge). N=70 (davon drei nicht umgesetzte Projekte ohne Auszahlung, eines nur teilweise umgesetzt).

Programmausgaben und tatsächlich ausbezahlte Fördermittel

Während die vorherigen Auswertungen die Zuordnung der Projekte und Fördermittel nach dem Jahr der Förderentscheide zeigen, werden hier die tatsächlich pro Jahr ausbezahlten Fördermittel ausgewiesen. Bei den zum Zeitpunkt der Evaluation bereits abgeschlossenen Projekten wurden 88 % der zugesicherten Fördermittel auch ausbezahlt. Die restlichen Mittel wurden abgeschrieben, da diverse Projekte nicht die Kosten erreicht haben wie bei der Zusicherung angenommen. In Abbildung 8 sind die jährlichen Ausgaben für Programmsteuerung, Projektaufträge und Projektbeiträge über die gesamte Programmlaufzeit bis zum Jahr 2022 aufgeführt.

Im ersten Programmjahr wurde der grösste Teil der Ausgaben für die Programmsteuerung aufgewendet. Bereits ab dem zweiten Jahr entfiel das Gros der Ausgaben auf Projektbeiträge. Der Anteil an kantonalen Aufträgen nahm gegenüber den Projektbeiträgen an Dritte ab. 2015 machten die Aufträge 60 % der Gesamtausgaben aus, 2018 noch 24 %; dann stieg ihr Anteil 2019 auf 36 %, bevor er 2020 wieder auf 26 % fiel. Seit 2021 stieg der Anteil wieder leicht.

In den ausgewiesenen Ausgaben für die Programmsteuerung sind auch Ausgaben für weitere Programmaktivitäten enthalten, insbesondere für Kommunikationsaktivitäten. So investierte der Kanton in den ersten beiden Programmjahren in eine Infobroschüre und Flyer. In den Jahren 2017 und 2018 wurden zudem die Ausgaben für das Weissbuch berücksichtigt, welches der Tourismusrat für den Bündner Tourismus publiziert hatte.

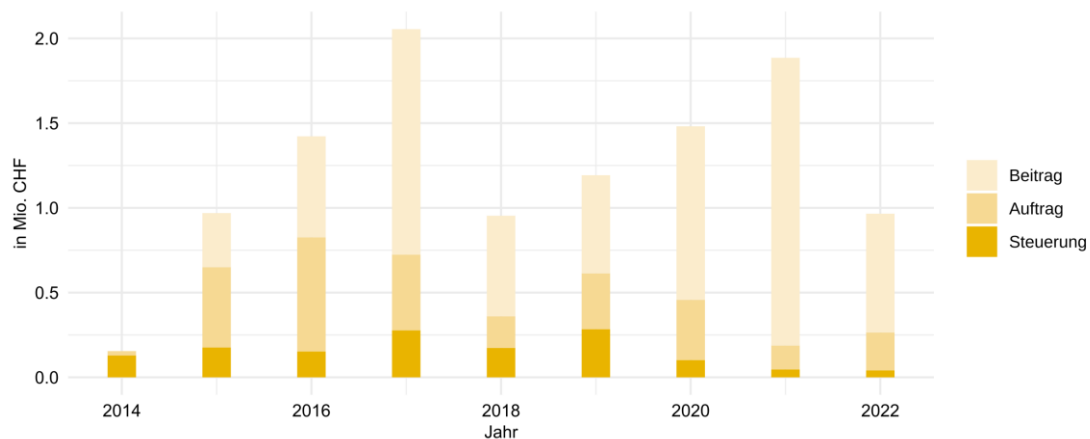


Abbildung 8: Jährliche Programmausgaben. Die Abbildung zeigt die tatsächlich im jeweiligen Jahr ausbezahlten Fördermittel.

2.4.2 Abgelehnte Projekte

Abbildung 9 zeigt die Anzahl eingereicherter Gesuche pro Jahr, kategorisiert nach deren Beurteilung bzw. Weiterbearbeitung. Nachdem im ersten Programmjahr 36 Fördergesuche eingegeben wurden, erreichte die Anzahl Fördergesuche mit 86 Gesuchen 2015 ihren Höchststand. Im weiteren Programmverlauf nahm die Anzahl eingereicherter Gesuche stark ab; seit 2020 wurden jährlich nur zwischen fünf Gesuchen und elf Gesuchen eingereicht.

Mit dem Höchststand an Gesuchen korrelierend, ist die Anzahl abgelehnter Gesuche im Jahr 2015 mit Abstand am höchsten. Dabei mussten 2015 noch viele Gesuche abgelehnt werden, weil es sich dabei um Anfragen für «Produktverkäufe» oder für «anderweitige Vorhaben», bei welchen es sich um keine eigentlichen Projekte handelte. In den folgenden Programmjahren wurden Gesuche fast ausschliesslich deshalb abgelehnt, weil sie «nicht dem Förderinhalt des TPGR» entsprachen.

Einige Gesuche erhielten zwar keinen positiven Förderbescheid, wurden aber weitergeleitet. Im Jahr 2014 waren dies 21 Gesuche, seither nahm die Anzahl sukzessive ab und seit 2021 wurden keine Fördergesuche mehr weitergeleitet.

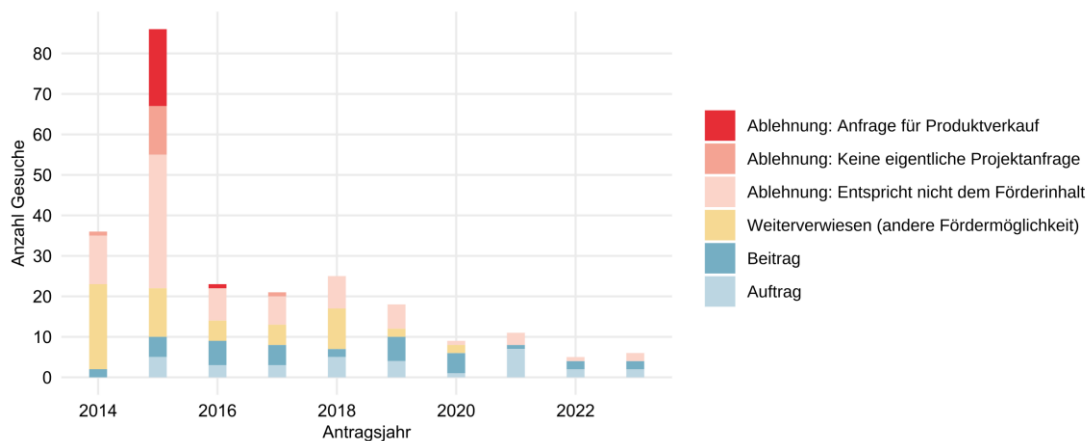


Abbildung 9: Förderentscheide, Stand April 2023. N=240

Die Entwicklung der Gesuchzahlen sowie der Anzahl Zusagen und Ablehnungen lässt vermuten, dass interessierte Kreise mit fortschreitendem Programmverlauf besser über das Programm informiert waren, da sukzessive weniger Gesuche gestellt wurden, die nicht den Kriterien und Anforderungen entsprachen. Laut AWT wurden zudem im Laufe der Zeit vermehrt Voranfragen statt Gesuche eingereicht, welche es ermöglichten, die potenziellen Projektträger:innen bereits zu einem frühen Zeitpunkt an ein passendes Förderinstrument (Förderung über NRP, Berggebietsprogramm oder Wirtschaftsentwicklungsgesetz GWE) zu verweisen.

Ab 2020 hat das Interesse am TPGR tendenziell abgenommen. Dies könnte mit der Covid-19-Pandemie zu tun haben, welche die Tourismusbranche durch Betriebseinschränkungen und Einschränkungen der Reisefreiheit stark getroffen und bei potenziellen Antragsteller:innen wohl erhebliche Ressourcen gebunden hat. Weiter widerspiegelt die Anzahl Projekte nur bedingt die Nachfrage nach Fördermitteln, da die Projekte deutlich unterschiedliche Volumen aufweisen: Im ersten Quartal 2023 wurden Fördermittel von rund 3.2 Mio. CHF zugesichert, welche von zwei grossen Projekten (graubünden Bike 2023–2026 und Umsetzung Kulturtourismus 2023–2026) in Anspruch genommen werden.

2.4.3 Kommunikation und Impulse

Das Programm wurden seitens des Kantons aktiv mit Informationsunterlagen, mit Flyern und an Veranstaltungen beworben. Weiter hat der Tourismusrat 2017 ein Weissbuch für den Bündner Tourismus publiziert, welches in der Branche sowie in interessierten Kreisen hohe Beachtung gefunden hat.

3 Beurteilung von Strukturen und Steuerung

3.1 Programmorganisation

Die vorliegenden Dokumente⁸ zum TPGR geben einen transparenten Überblick zur konzeptuellen Programmorganisation. Rollen und Kompetenzen der involvierten Akteure werden darin klar voneinander abgegrenzt und in einen nachvollziehbaren Zusammenhang gestellt (vgl. auch Kapitel 2.1.4): Der Grosse Rat hat den Verpflichtungskredit gesprochen, die Gesamregierung entscheidet über Projektbeiträge ab 300'000 CHF, der Departementsvorsteher über Beträge zwischen 50'000 CHF und 300'000 CHF, das AWT koordiniert die Programmumsetzung und entscheidet über Fördermittel bis 50'000 CHF, der Tourismusrat berät strategisch, durch regelmässige Treffen besteht Austausch mit den Tourismusdirektoren und die Tourismusakteure aus dem Kanton bringen Projekte ein und setzen diese um. Die Zusammenarbeit zwischen den relevanten Gremien und Strukturen habe gut funktioniert, bestätigten sowohl Vertretungen des AWT als auch des Tourismusrats in den geführten Gesprächen.

Rückblickend ist festzustellen, dass die strukturelle Umsetzung des Programms zwar über weite Strecken dem Konzept folgte, sich aber insbesondere die Rollen des Tourismusrats erheblich gewandelt hat. Der Tourismusrat sollte ursprünglich stärker in die Förderaktivitäten involviert und näher an den Projekten dran sein. Auch aufgrund der eigenen Reflexion des Tourismusrats sei seine Mitwirkung bei der Beurteilung von Gesuchen, der Wirkungsprüfung oder der Programmkoordination als nicht zweckmässig erachtet worden. So habe sich der Tourismusrat bereits früh auf seine Funktion auf übergeordneter Stufe als Sparring-Partner für den Regierungsrat und Inputgeber bezüglich relevanter (globaler) Trends fokussiert, wie es in Gesprächen mit Vertretungen von Tourismusrat und AWT hiess. Nichtsdestotrotz sei der Tourismusrat vom AWT laufend über die Programmentwicklungen und Projekte in der Pipeline informiert worden. Eine Vertretung des Tourismusrats befand im Gespräch, die heutige Rolle sei die richtige für den Tourismusrat, mit den vorhandenen Kompetenzen und Ressourcen seien fundierte Beurteilungen oder enge Begleitungen von Projekten gar nicht möglich. Ein Austausch zwischen Tourismusrat und Branchenvertreter:innen/Touristiker:innen aus dem Kanton hat zu Beginn des Programms und im Hinblick auf die Ausarbeitung des Weissbuches stattgefunden; nach dessen Publikation tauschte sich der Tourismusrat im Rahmen von drei jährlichen Sitzungen vor allem noch mit dem Regierungsrat und dem AWT aus.

Fazit des Evaluations-Teams

Die Kompetenzen sind klar verteilt, Grauzonen gibt es keine, und die Zusammenarbeit funktioniert reibungslos. Somit scheint das Programm in organisatorischer Hinsicht bedacht und zweckmässig konzipiert. Dass sich die Rolle des Tourismusrats während der elfjährigen Programmlaufzeit gewandelt und fokussiert hat, spricht für die Stärke der Programmorganisation.

⁸ Siehe Anhang A-1 Dokumente Strategie und Konzeption

3.2 Projektabwicklung

Für die vorliegende Evaluation wurden elf Interviews mit Projektträger:innen geführt.⁹ Deren Beurteilungen der Gesuchs- und Projektabwicklung von Seiten AWT waren weitestgehend einheitlich: Das AWT handle bei Erstanfragen, Gesuchen und Fragen während der Projektlaufzeit unterstützend, konstruktiv und zeitnah sowie transparent und nachvollziehbar. Es begleite Gesuche und Projekte sowohl inhaltlich als auch mit Blick auf die notwendigen Formulare und Reportings kompetent und hilfreich.

Einzig bei den an das Reporting gestellten Anforderungen waren die Aussagen unterschiedlich. Eine Minderheit war der Ansicht, dass finanzielle Reporting sei übermässig aufwendig gewesen. Als herausfordernd genannt wurden dabei die Erfassung von Eigenleistungen im Falle einer grossen Anzahl von Projektbeteiligten sowie die fehlende Übereinstimmung der für die Projekte relevanten Reportingperioden mit Buchhaltungsjahren.

Fazit des Evaluations-Teams

Die Abwicklung von Gesuchen und Projekten funktioniert gut. Die Projektträger:innen nehmen das AWT als kompetent und unterstützend war, Prozesse und Entscheide als transparent und nachvollziehbar. Einzig beim finanziellen Projektreporting wünschen sich einzelne Vereinfachungen bei Eigenleistungen und Abrechnungsperioden (Konformität mit Buchhaltungsjahren).

3.3 Rolle und Funktionen des Tourismusrats

Die Einschätzungen dazu, was der Tourismusrat bewirkt hat, unterscheiden sich je nach Perspektive – die Selbsteinschätzung ist zwar zurückhaltend, aber eher positiv; die Einschätzungen des AWT fällt ebenfalls zurückhaltend und eher neutral aus; jene der Vertretungen aus Forschung und Beratung wiederum positiv; jene der Touristiker:innen bzw. Praktiker:innen eher negativ.

Gemäss der Diskussion in der Fokusgruppe mit dem Tourismusrat sind dessen Mitglieder der Ansicht, das Gremium habe in übergeordneter Hinsicht erfolgreich thematische Impulse setzen und Debatten zu relevanten Themen lancieren können. Diesbezüglich wurde in Interviews beispielsweise darauf hingewiesen, dass der Tourismusrat via dem Projekt Herbert.Bike erfolgreich Diskussionen habe stärken können zur Positionierung Graubündens als Bike-Destination in den Monaten ohne Schnee. Ebenfalls mehrmals zur Sprache kam das Weissbuch, das in der Branche zu vielen Diskussionen geführt habe.

Wiederum in der Fokusgruppe hiess es, der Tourismusrat habe mit Blick auf das Programm strategisch mitgestaltet und thematische Schwerpunkte setzen können. Bezüglich der Frage, inwieweit der Tourismusrat zum Erfolg des Programms beigetragen hat, waren die Ratsmitglieder zwar uneins, insgesamt aber eher positiver Meinung. Als wichtige Stärken zählten die Teilnehmenden der Fokusgruppe unter anderem die vielfältige Zusammensetzung, die internationale Sicht, die Unabhängigkeit, die strategische Kompetenz und den

⁹ Bei der Auswahl wurde darauf geachtet, Projekte von unterschiedlicher Grösse, aus unterschiedlichen Themenfeldern und unterschiedlichen Jahren zu berücksichtigen. Die Projektträger:innen hatten teilweise Einblick in mehrere Projekte.

Blick für Trends auf. Als grösste Schwäche bezeichneten die Mitglieder, dass die Akzeptanz seitens der Branche unklar bzw. nicht optimal sei.

Die in Interviews befragte Vertreter:innen aus Beratung und Wissenschaft und somit relevanter Aussensichten kennen den Tourismusrat eher vom Hörensagen denn aus gemachten Erfahrungen mit dem Gremium oder dem Programm. Sie schätzten das Gremium in den Gesprächen aber als sinnvoll ein, jemand betitelte es als einen «Rat der Weisen». Mit den im Rat vertretenen Erfahrungen seien globale Themen abgedeckt und die Ressourcen vorhanden, um Zukunftsvisionen zu entwickeln. Diese Funktionen könne nur ein unabhängiges Gremium übernehmen, da ansonsten der Verdacht von Interessenskonflikten aufkommen würde. Wie die Mitglieder des Tourismusrats sehen auch die Vertreter:innen von Beratung und Wissenschaft, dass es dem Tourismusrat an Akzeptanz in der Branche mangle. Seine Rolle und Kompetenzen seien zu wenig klar gegen aussen und sein Wirken zu undurchsichtig; mehr Transparenz oder eine Möglichkeit zur Partizipation durch die Branche würde einem solchen Gremium guttun.

Von den Projektträger:innen sowie von Vertreter:innen von touristischen Verbänden und Destinationen, die für diese Evaluation befragt wurden, wurde der Tourismusrat vor allem im Kontext der Erarbeitung und Publikation des Weissbuchs wahrgenommen. Nur wenige kamen im Rahmen ihrer Projekte persönlich mit dem Gremium in Kontakt. Vertreter:innen von touristischen Verbänden schätzten den Tourismusrat als Thinktank mit hohem Sachverständnis ein, der zwar «nichts Konkretes» habe bewirken können, aber zumindest wichtige Diskussionen lanciert habe. Projekttragende und Vertreter:innen der Destinationen hatten entweder keine oder eine negative Meinung des Gremiums. Zu stark bewege es sich im Hintergrund, zu wenig fassbar sei sein Wirken und seine Rolle und Befugnisse seien zu unklar. Es gebe kaum Berührungspunkte zur Branche, dementsprechend unbedeutend sei der Tourismusrat im Alltag der Touristiker:innen. Mehrmals wurde in Interviews und im Workshop mit den Destinationen gesagt, der Tourismusrat sei überflüssig, Regierungsrat und AWT sollten sich besser bei den bestehenden, lokal verankerten touristischen Organisationen und Wirtschaftsverbänden strategische Inputs abholen.

Seitens AWT wurde wiederholt betont, dass der Tourismusrat in erster Linie ein Sparringpartner für den Regierungsrat sei. Diese Funktion habe das Gremium gut erfüllt, es habe wichtige Inputs geben und thematische Auseinandersetzungen anstossen können. Dabei sei als positiv zu bewerten, dass der Tourismusrat eine Aussensicht einbringe; ansonsten seien in den touristisch relevanten Organisationen im Kanton vielfach dieselben Kreise vertreten.

Fazit des Evaluations-Teams

Der Tourismusrat hat seine Rolle als auf übergeordneter Ebene beratendes Gremium mit Weitsicht und Aussenperspektive gut wahrgenommen. Projektimpulse hat er bisher kaum setzen können, was aber eher der Konstellation und seinen Wirkungsmöglichkeiten geschuldet ist als seinem Handeln. Das Weissbuch mit den vorangegangenen Gesprächen mit Vertreter:innen der Tourismusbranche in Graubünden war das Produkt mit der grössten Aussenwirkung. Danach war die Distanz zu den touristischen Leistungserbringern wohl zu gross, als dass das Wirken des Tourismusrats spürbar gewesen wäre für die Branche. Dementsprechend skeptisch fielen die Einschätzungen der Touristiker:innen bezüglich des

Tourismusrats aus. Zusammengefasst erzielte der Tourismusrat bisher vor allem Wirkungen, indem er als Thinktank für die Regierung fungierte sowie Themen und Diskussionen lancierte, vor allem über das Weissbuch.

4 Beurteilung der Kohärenz

4.1 Kohärenz von Zielen und Vorgaben

Rechtliche Grundlagen

Die rechtliche Grundlage für die Gewährung von Fördermitteln im Rahmen des Tourismusprogramm Gaubünden 2014–2023 bietet das Bundesgesetz über Regionalpolitik.¹⁰ Die Einzelheiten des Programms werden in der departementalen Richtlinie geregelt. Unter anderem legt diese den Programmgrundsatz sowie die Förderkriterien fest. Weiter finden sich ein genauer Beschrieb der strategischen Ausrichtung des TPGR sowie der Förderkriterien im Dokument «Programmgrundlage» zum TPGR.

Der Fokus des TPGR liegt laut der departementalen Richtlinie auf der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch die Erarbeitung von Wettbewerbsvorteilen und Bündelung von Ressourcen durch Kooperationen. Die in der Richtlinie genannten Förderkriterien sind in Kapitel 2.1.2 zusammengefasst. Insbesondere werden die sechs Themenfelder festgelegt, zu welchen die geförderten Projekte laut Förderkriterien passen müssen: Führung im Tourismus, Produkt-/Markt-Entwicklung, Systeminnovation und Wissensmanagement, Standortentwicklung in den Tourismusregionen sowie Perspektiven bestehender Tourismusdestinationen. Darüber hinaus sollen die geförderten Projekte einen Beitrag zu den Programmzielen leisten, wobei das Auslösen von Systemvorteilen und die Kooperation zwischen Akteuren im Vordergrund stehen.

Programmgrundlage

Die Programmgrundlage begründet und erläutert das TPGR zuhanden der interessierten Öffentlichkeit. Im Einklang mit der departementalen Richtlinie legt sie den Ausbau der Markt- und Wettbewerbsposition sowie die Erhöhung von Wertschöpfung und Rentabilität im Tourismus als übergeordnete Ziele fest. Die Betonung von Kooperationen als Mittel zur Zielerreichung erfolgt an mehreren Stellen der strategischen Grundlagen (Mission, Credo, «Formel zum Markterfolg»). Die in den Programmgrundlagen festgelegten Themenfelder¹¹, Förderkriterien und Zielgruppen entsprechen jenen der departementalen Richtlinie.

Dokumente und Instrumente für Projektträger

Auch in den Dokumenten für potenzielle Projektträger (insbesondere Programmausschreibung, Formular für Gesuche) werden Programmziele, Themenfelder und Förderkriterien konsistent kommuniziert und dargelegt.¹² Das Formular für Projektgesuche stellt ausserdem die Einhaltung der Förderkriterien sicher und prüft das Wirkungspotenzial des Projektes, indem Antragsteller ihr Projekt in eines der sechs Themenfelder einteilen und Einschätzungen zu Wertschöpfungseffekten, Effekten auf die Logiernächte, die Marktposition

¹⁰ Bundesgesetz über Regionalpolitik vom 6. Oktober 2006 (SR 901.0), Art. 9 GWE, Art. 6 VWE

¹¹ Die Programmgrundlage definiert im Gegensatz zur departementalen Richtlinie sechs statt fünf Themenfelder, indem das Themenfeld «Systeminnovation und Wissensmanagement» in die beiden einzelnen Themen «Wissensmanagement» und «Systeminnovation» unterteilt wird. Inhaltlich macht dies jedoch keinen Unterschied.

¹² Anders als in den Programmgrundlagen, werden die Themenfelder in der Programmausschreibung wieder in die fünf Themen gleich wie in der departementalen Richtlinie zusammengefasst, der Inhalt bleibt allerdings derselbe.

und die Themenführerschaft tätigen müssen. So wird die Kohärenz der geförderten Projekte mit den übergeordneten Programmzielen sichergestellt.

Potenzielle Zielkonflikte in Zielen und Förderkriterien

Während ein Teil der Interviewpartner:innen die Ausrichtung des TPGR und die Förderkriterien als zweckmässig und gut erfüllbar einstufte, vertrat ein anderer Teil die Ansicht, die Anforderungen für ein Projektgesuch seien zu hoch und/oder zu restriktiv: Dass die Projekte bereits weit ausgearbeitet sein müssten, um ein Gesuch einzureichen, sei eine relevante Hürde für eine Branche mit hoher Arbeitsintensität und tiefer Arbeitsproduktivität.¹³ Zudem gehe der Kanton bei der Förderung zu wenig Risiken ein. Gleichzeitig hat allerdings die Mehrheit der Projektbeteiligten plausibel argumentiert, dass sie ihr Projekt ohne die finanzielle Unterstützung durch den Kanton nicht hätten umsetzen können. Weiter wurde zu bedenken gegeben, dass Kooperationen nicht immer sachgerecht seien. Wenn sich potenzielle Kooperationspartner:innen nicht «am selben Punkt» befänden, stelle die Verankerung von ortsübergreifenden Kooperationen in den Förderkriterien eine hohe Hürde dar. In diesem Zusammenhang wurde von Seiten der Interviewpartner:innen vorgeschlagen, mehrere gleichartige Projekte in verschiedenen Destinationen zuzulassen, so dass sich Best-Practices herausbilden könnten.

In diesen Aussagen zeigen sich aus Sicht des Evaluations-Teams potenzielle Zielkonflikte:

- Die Verankerung von Kooperationen, Synergien und grossräumigen Strukturen in den Förderkriterien fördert Wettbewerbsfähigkeit und Professionalisierung, schliesst aber potenziell Innovationen mit geringen Skalen- und/oder Verbundeffekten aus.
- Die Anforderungen an Gesuche und Projekte stellen für manche potenziellen Projektträger eine Hürde dar, führen aber gleichzeitig zu fundierteren Förderentscheidungen und erhöhen die Erfolgchancen der bewilligten Projekte und somit die unmittelbare Wirkung des Programms.

Diese Zielkonflikte lassen sich nicht auf einfache Weise auflösen und erfordern eine Priorisierung von Teilzielen, welche aus Sicht des Evaluationsteams im Rahmen der Ausgestaltung des TPGR geleistet (und während der Programmlaufzeit konsequent beibehalten) wurde. Mit der Verankerung der Kooperation in den Förderkriterien wurde die Priorität auf Innovation mit Skalen- und Verbundeffekten gelegt. Weiter zielen die Anforderungen an die Projektgesuche darauf ab, Projekte zu fördern, welche bereits kurz- und mittelfristig Wirkung entfalten.

Fazit des Evaluations-Teams

Ziele, Vorgaben und Förderkriterien werden in allen gesichteten Dokumenten (insbesondere rechtliche Grundlagen, Programmgrundlage, Dokumente und Instrumente zuhanden Projektträger:innen) konsistent beschrieben und verwendet. Darüber hinaus zeigen die Dokumente auf, dass Programmziele, Themenfelder und Förderkriterien systematisch hergeleitet und aufeinander abgestimmt wurden. Zielkonflikte zwischen der Förderung von Kooperation und Innovation einerseits sowie zwischen Niederschwelligkeit und Effektivität andererseits wurden bei der Ausgestaltung des Programms adressiert und mittels Vorgaben und Kriterien zugunsten einer transparenten und konsistenten Förderpraxis entschärft. Mit

¹³ vgl. Kapitel 2.3

Blick auf zukünftige Förderaktivitäten sollte geprüft werden, ob nebst der Realisierung verstärkt auch die Entstehung und Ausarbeitung von Projektideen und -konzepten gefördert werden soll.

4.2 Kohärenz von Zielen, Förderpraxis und Programmaktivitäten

Förderpraxis

Auswertungen der Projektdatenbank sowie die Sichtung ausgewählter Projektbeschreibungen und -unterlagen legen nahe, dass die Ziele, Vorgaben und Förderkriterien des TPGR in der Förderpraxis umgesetzt und eingehalten wurden. Die Projekte lassen sich inhaltlich in den Themenfeldern verorten und sind auf die übergeordneten Programmziele ausgerichtet (vgl. Kapitel 2.4.1 und 5.1). Weiter wurden in fast allen Jahren¹⁴ relevante Anteile der eingegangenen Projektgesuche abgelehnt (vgl. Kapitel 2.4.2), obwohl das Programm in Relation zu den zur Verfügung stehenden Fördermitteln eher zu wenig Projekte bewilligen konnte. Über die gesamte Programmdauer wurden insgesamt 209 Gesuche eingereicht, von denen 83 % abgelehnt oder an eine andere Fördermöglichkeit weiterverwiesen wurden. Es finden sich somit keine Anzeichen für eine Aufweichung der Förderkriterien.

Abdeckung der Themenfelder

Was die Themenfelder angeht, konnten in allen, ausser im Themenfeld «Führung und Tourismus», Projekte umgesetzt werden (Abbildung 4 in Kapitel 2.4.1). Allerdings konnten dabei die ursprünglich angestrebten Schwerpunktsetzungen nicht vollständig realisiert werden.

Im Grundlagendokument des TPGR ist festgelegt, dass gemessen an den Fördermitteln das Schwergewicht in den Themenfeldern «Produkt- und Marktentwicklung» und «Systeminnovation» mit je 35 % der zur Verfügung stehenden Mittel angestrebt werden soll. Gemessen an den gesprochenen Mitteln lag zwar mit 58 % ein klarer Förderschwerpunkt auf dem Themenfeld «Produkt- und Marktentwicklung», jedoch betrug der Anteil des Themenfelds «Systeminnovation» nur 11 % (vgl. Kapitel 2.4.1). Am zweitmeisten Mittel sind hingegen mit 23 % ins Themenfeld «Standortentwicklung» geflossen.

Gemessen an der Anzahl Projekte wurden am meisten Projekte im Themenfeld «Produkt- und Marktentwicklung» gefördert, die Themenfelder «Standortentwicklung» und «Systeminnovation» liegen an zweiter und dritter Stelle.

Somit hat sich mit «Produkt- und Marktentwicklung» nur einer der geplanten Förderschwerpunkte realisiert. Das Themenfeld «Systeminnovation» hat sich hingegen nicht als Förderschwerpunkt herausgebildet. Stattdessen lag ein zweiter Schwerpunkt im Themenfeld «Standortentwicklung».

Verhältnis von kantonalen Aufträgen und Projekten Dritter

Das TPGR sieht Förderleistungen an Projekte Dritter sowie eigene Aktivitäten des Kantons vor (vgl. Kapitel 2.4). Mit Blick auf die kantonalen Aufträge lässt sich feststellen, dass diese

¹⁴ Dies gilt insbesondere für die Jahre vor der Pandemie. In der Pandemie ging die Anzahl Gesuche zurück, wodurch auch die Ablehnungsquote gesunken ist.

im Einklang mit den Zielen der NRP zurückhaltend und grossmehrheitlich für Grundlagenarbeiten oder Vorprojekte eingesetzt wurden, aus welchen Projekte Dritter entstanden sind. Insgesamt sind 81 % der bisher mittels Verfügungen für Projekte bereitgestellten Mittel Projekten Dritter zugesichert worden, 19 % wurden für kantonale Aufträge eingesetzt.

Weitere Programmaktivitäten

Unter den weiteren Programmaktivitäten sind insbesondere die stetige Kommunikationsarbeit durch das AWT zuhanden potenzieller Projektträger:innen sowie das durch den Tourismusrat verfasste und 2017 publizierte Weissbuch für den Bündner Tourismus zu erwähnen. Die darin thematisierten Probleme, Chancen und Lösungsvorschläge überschneiden sich mit den Themenfeldern des TPGR und verfolgen mit der langfristigen Sicherung von Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfung die übergeordneten Ziele der NRP.

Fazit Evaluationsteam

Die Förderpraxis ist auf die Programmziele ausgerichtet und orientiert sich an den rechtlichen und konzeptionellen Programmgrundlagen. Weiter steht die Förderung von Projekten Dritter im Vordergrund, kantonale Aufträge wurden primär als Grundlagen- und Vorprojekte durchgeführt, mit dem Ziel Aktivitäten der Zielgruppen auszulösen. Darauf waren auch Kommunikationsaktivitäten sowie das Weissbuch für den Bündner Tourismus ausgerichtet.

5 Beurteilung von Zielerreichung und Wirkung

5.1 Zielerreichung und Wirkung der Projektförderung

Erreichung der Programmziele

Mit Ausnahme des Themenfeldes «Führung» wurden im Rahmen des TPGR Projekte in allen definierten Themenfeldern umgesetzt. Auswertungen der Projektdatenbank sowie die Sichtung ausgewählter Projektbeschreibungen und -unterlagen zeigt, dass dabei sowohl kantonale Aufträge als auch Projekte Dritter die übergeordneten Ziele des Programms verfolgt haben. Exemplarisch lassen sich die folgenden nennen:

- *Wettbewerbsfähigkeit und Marktposition:* Die Projekte «Herbert.Bike» (Biking Angebote), «Engadin Arena» (Infrastrukturen für Outdoor-Breitensport), «Graubünden Trailrun», «Alpine Circle» (alpine Rundreisen) und «Landwasserviadukt Wahrzeichen Graubündens» (Kultur- und Erlebnistourismus) entwickeln neue touristische Angebote für den Sommer, teilweise auch für neue Zielgruppen.
- *Systemvorteile und Mehrwert von Kooperationen:* Das Projekt «Mitarbeiter-Sharing im Saisontourismus» zeigt Möglichkeiten auf, dank Kooperationen zwischen Bündner Hotels (erhöhter Personalbedarf im Winter) und Tessiner Hotels (erhöhter Personalbedarf im Sommer) die Mitarbeiterfluktuation zu senken, was zu Qualitätsverbesserungen und geringeren Kosten führt. Weiter wurde die Bildung bzw. Neuorganisation von interregionalen Kooperationsmodellen («Neues Kooperationsmodell Mittelbünden», «Neuorganisation Prättigau Tourismus») im Tourismus mit Fördermitteln unterstützt.
- *Funktionierende und profilierte Destinationen und Standorte:* Hier sind die Projekte zu «Neues Kooperationsmodell Mittelbünden», «Neuorganisation Prättigau Tourismus» sowie «Landwasserviadukt Wahrzeichen Graubündens» zu nennen. Weiter beschäftigte sich das Projekt «Klosters 2018» mit den dortigen touristischen Strukturen und den Perspektiven.
- *Mehrwert durch Führung (Governance) schaffen:* Im Bereich Führung wurden keine Projekte eingereicht. Es lässt sich mutmassen, dass in diesem Feld die Bedingung, dass ein Gesuch nur von mehreren DMO, ReTO, Betrieben oder Organisationen gemeinsam eingereicht werden kann¹⁵, stärker hemmend gewirkt hat als in den anderen Themenfeldern, zumal Konkurrenzsituationen zwischen den Akteuren bestehen.

Inwiefern die Ziele nicht nur verfolgt, sondern auch erreicht wurden, hängt von der Zielerreichung sowie der Wirkung der einzelnen Projekte ab, was wir im Folgenden beschreiben.

Erreichung der Projektziele

15 von 36 geförderten Projekten von Dritten aus verschiedenen Themenfeldern und Jahren (vgl. Kapitel 1.3) wurden in Gesprächen mit Projektträgern thematisiert. Was den Förderzeitraum und die im Rahmen der Projektförderung gesetzten Ziele angeht, waren alle betrachteten Projekte erfolgreich. Im Anschluss an die Förderung ist die Projektfortsetzung hingegen nicht in jedem Fall gelungen. Dies gilt insbesondere für die Projekte Mitarbeiter-Sharing im Saisontourismus sowie GRhome. Allerdings haben sich auch bei diesen nicht

¹⁵ Die Ausnahme bildet Graubünden Ferien. Siehe auch nochmals Kapitel 2.1.2 .

weitergeführten Projekten einzelne Elemente in der Branche etabliert und/oder wurden von anderen Strukturen übernommen.

Wirkungen der Projekte bei Akteuren und in der Tourismusbranche

Mit Blick auf die Projektvolumen ist nicht davon auszugehen, dass sich Projekt- oder Programmeffekte anhand von Wertschöpfungs- und/oder Beschäftigungsstatistiken quantifizieren lassen. Hingegen lassen sich anhand der Projektbeschreibungen und geführten Gespräche verschiedene Wirkungen erkennen:

- Entwicklung neuer Produkte und Erschliessung neuer Märkte wie Biking, Trailrunning, und alpine Rundreisen, insbesondere auch für den Sommertourismus
- Touristische Inwertsetzung von Kultur- und Naturgütern mit regionsübergreifender Zusammenarbeit
- Destinationsübergreifenden Auf- und Ausbau von physischen und digitalen Tourismusinfrastrukturen ¹⁶
- Initialisierung und Verfestigung von Kooperationen von Akteuren und Destinationen als Voraussetzung für die erfolgreiche Bereitstellung und Vermarktung touristischer Angebote
- Professionalisierung durch Weiterbildungsangebote im Bereich Digitalisierung und Marketing sowie Implementierung eines (freiwilligen) Benchmarking und Forecast-Portals für Hotelbetriebe
- Nachwuchsförderung und Mitarbeiter:innenbindung durch Kampagnen in Schulen
- Initialisierung von Kooperationen von Betrieben mit Saisonstellen in Graubünden (Winter) und im Tessin (Sommer)
- Weiterentwicklung von Tourismusorganisationen

Auch wenn die aufgeführten Wirkungen im Rahmen der hier vorliegenden Evaluation nicht gemessen oder quantifiziert werden können, so ist doch plausibel, dass sie mittel- und langfristig die Wettbewerbsfähigkeit und die Marktposition der Destination Graubünden stärken und so zum Erhalt und/oder zur Schaffung von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen beitragen.

Mitnahmeeffekte

Bei allen Förder- oder Subventionsprogrammen ist grundsätzlich mit Mitnahmeeffekten zu rechnen. Das TPGR bildet hier sicherlich keine Ausnahme. Allerdings sind viele der gesichteten Projekte in Bereichen mit Trittbrettfahrer-Problematiken angelegt (andere profitieren mit, auch wenn sie nicht finanzieren) und/oder bringen Akteure zusammen, welche tendenziell eher auseinanderstreben (Stichwort Täler-Denken). Von Seiten Projektträger wurde in diesem Kontext darauf hingewiesen, dass die finanziellen Beiträge auch Signalwirkungen hätten, indem sie zeigten, dass der Kanton an das Projekt glaube bzw. die eingeschlagene Richtung unterstütze. Darüber hinaus ist gerade im Bereich von neuen Produkt- und Marktentwicklungen auch mit Misserfolgen zu rechnen, womit einige geförderte Projekte auf Risikokapital angewiesen sind. Insgesamt ist daher plausibel, dass viele der durch das TPGR unterstützen Projekte ohne den finanziellen Beitrag des TPGR nicht hätten umgesetzt werden können.

¹⁶ Das TPGR unterstützt Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse. Die Infrastruktur wird durch die Projektträger finanziert.

Fazit des Evaluations-Teams

Indem Projekte in fast allen vorgesehenen Themenfeldern gefördert und Wirkungen bei den Projektträger:innen sowie weiteren Akteur:innen erzielt werden konnten, ist davon auszugehen, dass das TPGR die akteurs- und destinationsübergreifende Zusammenarbeit sowie die Wettbewerbsfähigkeit, Marktpositionierung und Professionalisierung in den betreffenden Destinationen und Marktsegmenten gestärkt hat. Dadurch leistet es auch einen Beitrag zum Erhalt bestehender und der Schaffung neuer Wertschöpfung und Beschäftigung.

5.2 Wirkung des Tourismusrates

Wie bereits in Kapitel 3.3 ausgeführt, wirkt der Tourismusrat vor allem übergeordnet und mit thematischen Impulsen. Er ist vorderhand Sparringpartner für den Regierungsrat; für die Basis bzw. die Touristiker:innen sind die im Gremium geführten Diskussionen und das Wirken des Gremiums nicht fassbar. Inwiefern aus den Diskussionen im Tourismusrat oder den thematischen Impulsen, die er bspw. über das Weissbuch zu geben versucht hat, greifbare und messbare Wirkungen für den Tourismusstandort Graubünden entstehen, liegt bei der gegebenen Struktur nicht in der Kompetenz des Tourismusrats. Ob der Unterhalt eines strategisch beratenden, unabhängigen Gremiums mit profilierten Externen berechtigt und für den Tourismus im Graubünden bereichernd ist, liegt im Ermessen des Regierungsrats.

Von unseren Interviewpartner:innen sowie Workshop- und Fokusgruppenteilnehmer:innen befürworteten die meisten grundsätzlich, dass sich der Regierungsrat auf übergeordneter strategischer Ebene mit einem Expert:innen-Gremium austauscht. Die Tourismusbranche anerkennt demnach, dass dem Tourismusstandort Graubünden ein Mehrwert daraus erwächst, wenn sich der zuständige Regierungsrat regelmässig Inputs zu globalen Trends, Risiken und Herausforderungen abholt und laufend kritisch herausgefordert wird. Aus Sicht des AWT und des Tourismusrats selbst hat der Tourismusrat diese Funktionen erfüllt. Weil seine Aktivitäten und Inputs auf übergeordneter Stufe verharren, ist auf Seiten der Touristiker:innen aber eine Skepsis gegenüber dem Tourismusrat erwachsen, die wohl allfällige zukünftige Annäherungsversuche erheblich erschweren wird. Die Touristiker:innen hinterfragen folglich, ob der Tourismusrat die zweckmässige Institution ist, um als Sparringpartner für den Regierungsrat zu fungieren.

Mehrere Touristiker:innen äusserten, ihre Verbände und Gremien würden ebenso gut wie externe Expert:innen über Trends und Risiken Bescheid wissen, die für den Tourismus relevant seien. Weiter befanden einige Touristiker:innen, über lokale Herausforderungen und Baustellen seien sie viel besser im Bilde als Externe, und das sei mindestens so relevant. So kam in der Fokusgruppe mit den Destinationen mehrfach zur Sprache, dass der Bedarf nach einer Sanierung der maroden touristischen Grundinfrastruktur dringlicher sei als jener nach Innovationen. Überdies würden lokal oft die nötigen Ressourcen fehlen, um die im Rahmen des TPGR umgesetzten Projekte «zu Boden zu bringen» und den operativen Betrieb über die Förderzeit hinaus zu erhalten.

Ein erheblicher Teil der Touristiker:innen ist somit der Ansicht, die Distanz zwischen dem Tourismusrat und der Branche ist zu gross. Auch einige Mitglieder des Tourismusrats äusseren diese Befürchtung. Es ist denkbar, dass bei geringerer Distanz – strukturell, persönlich und/oder emotional – mehr Impulse des Tourismusrats aufgenommen und in Projekte umgemünzt worden wären. Gemäss Tourismusrat und AWT sei es ein bewusster Entscheid gewesen, dass der Tourismusrat nur wenig nach aussen kommuniziert.

Fazit des Evaluations-Teams

Inwiefern der Tourismusrat entscheidend war oder ist für den Erfolg des TPGR, kann nicht fundiert dargelegt werden, da Kausalzusammenhänge nicht empirisch nachgewiesen werden können. Ob ohne den Tourismusrat andere strategische Schwerpunkte gelegt worden wären, bleibt offen. Fest steht aber, dass die strategischen Inputs des Tourismusrats relevant und berechtigt waren. Das Gremium hat die richtigen Themen aufgegriffen und diskutiert. Mit dem Weissbuch hat der Tourismusrat überdies Aufmerksamkeit erzielt, Denkanstösse gegeben und nachhaltige Debatten ausgelöst.

Da beschlossen wurde, das TPGR nicht weiterzuführen, sondern den Tourismus in der neuen NRP-Periode über andere Instrumente zu fördern, entfällt die Legitimationsgrundlage des Tourismusrats in seiner heutigen Form. Die Einbindung externen Expert:innen kann aber durchaus Mehrwert generieren. Sollte es der Regierungsrat unabhängig von einem TPGR als zielführend erachten, sich regelmässig mit externen Expert:innen auszutauschen, müsste demnach entweder das bestehende Austauschgefäss in einen neuen Deutungsrahmen überführt oder ein neues geschaffen werden. In Anbetracht der bevorstehenden Zäsur und der Skepsis, die Touristiker:innen gegenüber dem Tourismusrat hegen, erachten wir es als sinnvoll, alternative Austauschformen in Betracht zu ziehen. Im Kapitel 6.2.4 sind verschiedene Szenarien dazu entworfen.

6 Übersicht Evaluationsergebnisse und Ausblick

6.1 Übersicht Evaluationsergebnisse

Insgesamt kann das TPGR in allen betrachteten Aspekten als gut beurteilt werden (Tabelle 7). Mit Blick auf zukünftige Förderinstrumente besteht kein Handlungsbedarf für Anpassungen. Trotzdem lassen sich Handlungsfelder identifizieren, welche potenziell Möglichkeiten für weitere Optimierungen bieten. Wie dies auch bereits bei der Konzeption des TPGR geschehen ist, empfehlen wir bei der Ausgestaltung zukünftiger Förderinstrumente auf diese Handlungsfelder ein besonderes Augenmerk zu legen und Justierungen im Gesamtkontext der wirtschaftlichen und touristischen Entwicklungen zu prüfen. Ob aber tatsächlich Anpassungen angezeigt sind, hängt dabei von politischen und strategischen Entscheiden und Priorisierungen ab.

Die genannten Handlungsfelder werden im Kapitel 6.2 nochmals aufgenommen.

Aspekt	Wichtigste Evaluationsergebnisse	Beurteilung	Potenzielle Handlungsfelder
Programmorganisation und -steuerung	<p>Die Programmorganisation erscheint rückblickend als transparent, zweckmässig, effektiv sowie anpassungs- und reaktionsfähig:</p> <ul style="list-style-type: none"> –Die angedachten Aufgaben konnten zielführend erfüllt werden. –Dank klarer Rollen und Kompetenzen gab es keine grösseren Konflikte. –Gestützt auf das externe Monitoring und aus der Praxis heraus fanden Justierungen und Anpassungen statt, z.B. bessere Abstimmung von Rolle, Ressourcen und Verfügbarkeiten beim Tourismusrat sowie zusätzliche Impulse für Projektgesuche durch Kommunikationsaktivitäten. 	++	Keine.
Abwicklung von Gesuchen und Projekten durch das AWT	<ul style="list-style-type: none"> –Das AWT wurde nahezu einstimmig als sehr kompetent, unterstützend sowie zeitnah und konstruktiv in der Kommunikation wahrgenommen (Gespräche mit elf Projektträger:innen). –Im Bereich des finanziellen Reportings wünschten sich einzelne Projektträger:innen Anpassungen betreffend Reportingperioden und Eigenleistungen. 	++	Reportinganforderungen
Kohärenz von Zielen und Ausgestaltung	<ul style="list-style-type: none"> –Ziele, Vorgaben und Förderkriterien werden in allen gesichteten Dokumenten konsistent beschrieben und verwendet. –Programmziele, Themenfelder und Förderkriterien sind systematisch hergeleitet und aufeinander abgestimmt. –In den Förderkriterien sind potenziell Zielkonflikte angelegt: <ul style="list-style-type: none"> –Die Verankerung von Kooperation fördert Wettbewerbsfähigkeit und Professionalisierung, schliesst aber potenziell Innovationen aus, welche über geringe Skalen- und/oder Verbundeffekte verfügen. –Die Anforderungen an Gesuche und Projekte stellen für manche potenziellen Projektträger eine Hürde dar, führen aber gleichzeitig zu fundierteren Förderentscheiden und erhöhen die Erfolgchancen der bewilligten Projekte und somit die unmittelbare Wirkung des Programms. Die genannten Zielkonflikte wurden bei der Ausgestaltung 	++	Gewichtung der verschiedenen Programmziele

Aspekt	Wichtigste Evaluationsergebnisse	Beurteilung	Potenzielle Handlungsfelder
	des Programms aktiv adressiert, indem Kooperation, Beurteilbarkeit und Erfolgchancen höher gewichtet wurden als eine hohe Anzahl von Projekten.		
Kohärenz von Zielen, Förderpraxis und Programmaktivitäten	<ul style="list-style-type: none"> –Die Förderpraxis ist auf die Programmziele ausgerichtet und orientiert sich an rechtlichen und konzeptionellen Programmgrundlagen. –Die Förderung von Projekten Dritter steht im Vordergrund. Kantonale Aufträge wurden primär als Grundlagen- und Vorprojekte durchgeführt, mit dem Ziel Aktivitäten der Zielgruppen auszulösen. –Kommunikationsaktivitäten sowie das Weissbuch für den Bündner Tourismus waren ebenfalls klar darauf ausgerichtet, bei den Zielgruppen Überlegungen und Aktivitäten auszulösen. 	++	Keine.
Zielerreichung und Wirkung des Programms	<ul style="list-style-type: none"> –Es konnten in fast allen Themenfeldern Projekte gefördert werden. Zwar nicht ganz in den ursprünglich angedachten Schwerpunktsetzungen, dies ist jedoch primär dem höheren Interesse der Branche an anderen Themenfeldern geschuldet. –Im Themenfeld Führung konnten keine Projekte realisiert werden. Vermutlich hat die Bedingung, dass ein Gesuch nur von mehreren DMO, ReTO, Betrieben oder Organisationen gemeinsam eingereicht werden kann¹⁷, hier stärker hemmend gewirkt, als in den anderen Themenfeldern, zumal Konkurrenzsituationen zwischen den Akteuren bestehen. –Wirkungen via die Projekte: Stärkung Wettbewerbsfähigkeit, Marktposition sowie Humankapital und Professionalisierung. 	+	Förderung Projektideen und -entwicklung, Bedeutung Themenfeld Führung
Zielerreichung und Wirkung der Projektförderung	<p>Die Projektziele wurden grossmehrheitlich erreicht, die Projekte wirken in den anvisierten Bereichen:</p> <ul style="list-style-type: none"> –Entwicklung neuer Produkte und Erschliessung neuer Märkte –Initialisierung und Verfestigung von Kooperationen verschiedener Akteure/Leistungserbringer –Destinationsübergreifende Zusammenarbeit –Touristische Inwertsetzung von Kultur- und Naturgütern –Professionalisierung durch Weiterbildungsangebote –Nachwuchsförderung durch Kampagnen in Schulen –Stärkung Mitarbeiter:innenbindung durch Kooperationen von Betrieben mit unterschiedlichen Saisonstellen (Sommer/Winter) –Weiterentwicklung von Tourismusorganisationen 	++	Keine.
Wirkung des Tourismusrats	<ul style="list-style-type: none"> –Bereitstellung Aussensicht auf Tourismus und Tourismusförderung in Graubünden zuhanden AWT und Regierung –Aufbringen und Vertiefen strategisch wichtiger Themen und Fragen –Stark beachtete Impulse zuhanden Tourismusbranche, insbesondere durch das Weissbuch –Die Tourismusbranche nimmt den Tourismusrat teilweise als intransparent und praxisfern wahr 	+	Ausgestaltung und Aussenwirkung von strategischen Gremien

Tabelle 7: Wichtigste Evaluationsergebnisse, Beurteilung und Handlungsfelder.
 ++ gut, + eher gut, - eher schlecht, -- schlecht

Basierend auf den Evaluationsergebnissen lassen sich zusammenfassend die folgenden Stärken und Schwächen identifizieren:

¹⁷ Die Ausnahme bildet Graubünden Ferien. Siehe auch nochmals Kapitel 2.1.2 .

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> –Breite der Fördermöglichkeiten –Hohe Kohärenz von Zielen, Ausgestaltung, Förderpraxis und Programmaktivitäten –Fach- und Umfeldwissen des AWT –Kommunikation und Unterstützung AWT zuhanden (potenzieller) Projektträger:innen –Kooperationsanforderungen als Stärke: Zusammenarbeit von Destinationen und Leistungserbringern wurde erfolgreich gefördert –Verbreitete wahrgenommene strategische Impulse durch Weissbuch 	<ul style="list-style-type: none"> –Von aussen wahrgenommene Intransparenz und Praxisferne des Tourismusrats –Kooperationsanforderungen als Schwäche/Hemmnis: Programm eignet sich nur für Projektideen mit Grössen- und/oder Verbundvorteilen –Zielgruppen mit stark im Tagesgeschäft gebundenen Ressourcen fühlen sich nicht vollständig abgeholt

Tabelle 8: Zusammenfassung von Stärken und Schwächen

6.2 Ausblick

Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Evaluation ist bereits bekannt, dass das TPGR 2014–2023 nicht in ein neues Programm, sondern in eine NRP-Massnahme im NRP-Umsetzungsprogramm 2024–2027 überführt wird. Das Umsetzungsprogramm befindet sich derzeit noch in Erarbeitung respektive wird es im Juli 2023 dem SECO als Antrag zur NRP-Umsetzung vorgelegt. Die im Folgenden dargelegten Vorschläge und Überlegungen beziehen sich daher nicht auf ein konkretes Nachfolgeprogramm, sondern generell auf die NRP-Förderung im Förderschwerpunkt Tourismus.

6.2.1 Förderung im Bereich Tourismus

Inwiefern die Tourismusbranche gefördert werden soll, ist ein politischer Entscheid und daher keine Fragestellung dieser Evaluation. Jedoch lässt sich feststellen, dass die Evaluationsergebnisse keinen Anlass geben, die Förderung und/oder die Ausgestaltung der Förderung im Rahmen des TPGR grundsätzlich in Frage zu stellen.

6.2.2 Themenfelder

Mit Blick auf die Ausgestaltung zukünftiger Förderinstrumente haben wir in Gesprächen, Workshops und der Fokusgruppen jeweils nach Themenfeldern gefragt, welche nach Einschätzung der Teilnehmer:innen für die Zukunft relevant sein werden und/oder in welchen sie sich staatliches Engagement wünschen. Genannt wurden die Folgenden (Reihenfolge alphabetisch, nicht priorisierend):

- Anpassung an den Klimawandel
- Arbeits- und Fachkräftemangel, Rekrutierungsmöglichkeiten
- Betriebs- und Investitionskonzepte für kleine Strukturen, deren Ressourcen stark im Tagesgeschäft gebunden sind
- Digitalisierung
- Finanzierung Infrastrukturen
- Fragmentierung (noch immer viele KMU und eher kleine Strukturen)
- Kooperation horizontal (zwischen Destinationen) und vertikal (Produktionsketten)
- Markterschliessungen und -positionierung

- Nachhaltigkeit (ökologisch, ökonomisch und sozial)
- Nutzungskonflikt Tourismus vs. Naturschutz (insbesondere Verhindern von Scheitern von Grossprojekten in späten Phasen durch Einsprachen)
- Schnittstellen Raumplanung – Naturschutz – Tourismus – Infrastrukturen
- Wohnraumknappheit, insbesondere auch als zusätzlicher Treiber des Arbeits- und Fachkräftemangels

6.2.3 Ausgestaltung der Förderung

Wie oben beschrieben hat die Evaluation Handlungsfelder aufgezeigt, welche bei der Ausgestaltung zukünftiger Förderinstrumente auf konzeptionell-strategischer Ebene adressiert werden sollten, um etwaiges weiteres Optimierungspotenzial auszuschöpfen:

- *Gewichtung der verschiedenen Programmziele:* Die Kooperationsanforderungen im TPGR führen wie gewünscht zu mehr Zusammenarbeit, grenzen die Förderung aber gleichzeitig auf Projekte mit zweckmässigen Kooperationsmöglichkeiten und/oder Grössen- und Verbundvorteilen ein. Die hohe Gewichtung der Kooperation im TPGR ist strategisch begründet und erscheint nachvollziehbar. Trotzdem sollte regelmässig geprüft werden, ob und wie die Kooperationsanforderungen durch die Zielgruppen in den verschiedenen Themenfeldern umgesetzt werden können und ob so die strategischen Ziele der Förderung erreichbar sind.
- *Klärung Bedeutung Themenfeld Führung:* Im Themenfeld Führung wurden keine Projekte gefördert. Die Kooperationsanforderungen für teilweise in Konkurrenz stehende Akteur:innen könnten in diesem Themenfeld stärker hemmend gewirkt haben als in den anderen. Daher ist die Bedeutung des Themenfelds zu klären und gegebenenfalls andere Förderungs-, Ausbildungs- oder Unterstützungsmöglichkeiten zu prüfen.
- *Vertikale Diversifikation der Förderung:* Im Tourismus sind viele kleinstrukturierte Akteure mit vergleichsweise tiefer Arbeitsproduktivität tätig, deren Ressourcen stark im Tagesgeschäft gebunden werden. In diesem Umfeld könnte die Unterstützung von Ideen- und Projektentwicklung sowie nach der eigentlichen Projektphase die Effektivität der Förderung erhöhen.
- *Optimierung Reportingvorgaben:* Das Projektreporting wurde in wenigen spezifischen Punkten kritisiert: Mit Blick auf Divergenzen von betrieblichen und programmspezifischen Reportingperioden sowie wenn sich Eigenleistungen auf viele einzelne Leistungserbringer verteilen. Sofern nicht bereits geschehen, sollte daher geprüft werden, ob diesbezüglich Anpassungen möglich sind.

Ob gegenüber der heutigen Ausgestaltung der Förderung tatsächlich Anpassungen angezeigt sind, hängt, wie schon oben beschreiben, primär von politischen und strategischen Entscheiden und Priorisierungen ab. Aus der Evaluation leiten sich zwar die genannten Handlungsfelder, aber kein unmittelbarer Handlungsbedarf ab.

6.2.4 Szenarien für ein strategisch beratendes Gremium

Das TPGR läuft aus und somit entfällt die Legitimationsgrundlage für den Tourismusrat. Grundsätzlich kann der strategische Austausch mit unabhängigen Expert:innen für den

zuständigen Regierungsrat und den Tourismusstandort Graubünden aber gewinnbringend sein – insbesondere aufgrund thematischer Impulse und der fachlichen Herausforderung des Regierungsrats. Aus Sicht der Evaluator:innen sind verschiedene Szenarien denkbar, wie ein solches Gremium ausgestaltet werden könnte. Dabei sind vor allem folgende Aspekte zu hinterfragen: Aussen- vs. Innensicht, Unabhängigkeit, Kontinuität, Akzeptanz und Aussenwirkung. Eine Wertung der Szenarien wird nicht vorgenommen.

Szenario 1: Fortführung des Tourismusrats und Sicherstellung von Kontinuität

Der regelmässige institutionalisierte Austausch mit einem Gremium von externen Expert:innen, die gänzlich vom Bündner Tourismus unabhängig sind, wird als gewinnbringend erkannt und (personelle) Kontinuität als wichtig eingeschätzt. Die Legitimation des Tourismusrats müsste neu und unabhängig vom TPGR formuliert werden. Da der Tourismusrat bereits heute vor allem auf übergeordneter Ebene berätet, würde dies einem Rebranding bzw. einer Überführung in einen neuen Deutungsrahmen entsprechen und weniger einer Neuorientierung. Rolle, Kompetenzen und Ziele müssten überarbeitet und präzisiert werden.

Da einige Mitglieder per Ende Jahr die maximale Amtszeit von acht Jahren erreicht haben werden, wird es ohnehin zu personellen Veränderungen kommen. Aktuelle Ratsmitglieder, die auch im neu-geframteten Gremium einsitzen sollen, sollten erneut öffentlich in ihrem Amt bestätigt werden, um Transparenz sicherzustellen. Ein neuer Name für das Gremium würde das Reframing klarer markieren.

In Anbetracht der Legitimationsfrage und der unter Touristiker:innen verbreiteten Skepsis gegenüber dem Tourismusrat sollte in Betracht gezogen werden, die Aussenkommunikation des Tourismusrats zu verstärken und die Transparenz zu erhöhen. Dies könnte bspw. über eigene Kommunikationsmittel des Tourismusrats (Webseite, Blog, Medienmitteilungen, etc.) oder über das Einladen von Gästen zu den Sitzungen erreicht werden. Um einen allfälligen Vorwurf der undemokratischen Einflussnahme zu entkräften, könnten die Amtsdauern der Mitglieder verkürzt und die Zusammensetzungen öfters variiert werden.

Szenario 2: Lancierung eines neuen Gremiums mit Externen

Der regelmässige institutionalisierte Austausch mit einem Gremium von externen Expert:innen, die gänzlich vom Bündner Tourismus unabhängig sind, wird als gewinnbringend erkannt. Aber das TPGR soll gänzlich mitsamt dem Tourismusrat abgeschlossen werden. Es wird ein neues Gremium bestehend aus externen Expert:innen gegründet, mit neuer Legitimation, neuem Namen und neuen Mitgliedern. Rolle, Struktur, Kompetenzen und Ziele des neuen Gremiums werden ebenso auf der grünen Wiese erarbeitet wie dessen Aussenaufttritt.

Szenario 3: Lancierung eines Austauschforums mit Externen

Der regelmässige Austausch mit externen Expert:innen, die gänzlich vom Bündner Tourismus unabhängig sind, wird grundsätzlich als gewinnbringend erkannt. Jedoch muss dieser nicht in Form eines institutionalisierten Gremiums, sondern kann auch im Rahmen von informelleren Treffen mit stets variierender Teilnehmer:innenschaft stattfinden.

Szenario 4: Aufbau eines neuen Gremiums mit Externen und Internen

Der regelmässige institutionalisierte Austausch mit externen Expert:innen wird als gewinnbringend erkannt, aber soll die Bündner Tourismusbranche stärker involvieren. Es wird ein neues Gremium gegründet, in dem sowohl externe Expert:innen als auch Vertreter:innen der Tourismusbranche einsitzen. Rolle, Struktur, Kompetenzen und Ziele des neuen Gremiums werden ebenso auf der grünen Wiese erarbeitet wie dessen Aussenauftritt.

Szenario 5: Auflösen des Tourismusrats

Dem regelmässigen institutionalisierten Austausch mit externen Expert:innen wird ein zu geringer Nutzen zugeschrieben, um dessen Kosten zu rechtfertigen. Da die Legitimationsgrundlage des Tourismusrats entfällt, wird der Tourismusrat deshalb mit dem Ende des TPGR aufgelöst.

Anhang

A-1 Gesichtete Dokumente

Bereich	Beschrieb
Dokumente Strategie und Konzeption	Programmgrundlage zum TPGR
	Programmausschreibung zum TPGR
	Departementale Richtlinie
	Gesuchformular im Rahmen TPGR
	Weissbuch für Bündner Tourismus des Tourismusrats Graubünden
Kommunikation	www.innovationGR.ch
	www.awt.gr.ch (Tourismusprogramm)
	www.facebook.com (innovationGR.ch)
Reporting und Controllingberichte (inkl. Finanzen)	Anhang TPGR für den SECO-Jahresbericht
	Anhang TPGR für den SECO-Jahresbericht
	Anhang TPGR für den SECO-Schlussbericht UP 16-19
	Kap. 3.4.1 TPGR als Teil der Berichterstattung an das SECO
	Projekt- und Budgetübersicht Stand April 2023 (Finanzen 2. Register)
Spezialauswertungen	Programm-Monitoring, Daniel Fischer, Dezember 2015
	Programm-Monitoring, Daniel Fischer, März 2018
	Programm-Monitoring, Daniel Fischer, Oktober 2020
	Evaluation der Tourismusreform (Vorgängerprogramm)
Tourismusrat	Übersicht TR Graubünden (aktuell und vorherige)
	Auftrag Kanton Graubünden an Tourismusrat-Präsident Thomas Bieger (Präsidium und Mandat Projektbegleitung)
	Auftrag Kanton Graubünden an Tourismusräte am Bsp. Antonia Albani (Mitglied Tourismusrat)
	Protokolle und Präsentationen der Tourismusrat-Sitzungen 2014–2022