



^b
**UNIVERSITÄT
BERN**

CRED
CENTER FOR REGIONAL
ECONOMIC DEVELOPMENT
Forschungsstelle Tourismus

Grundlagen der zukünftigen Tourismuspolitik des Kantons Bern

CRED-Bericht Nr. 24

Dr. Monika Bandi Tanner

Manuel Steiner

Jonas Brügger

Dr. Marcus Roller

Bern, 07. Januar 2023

CRED
Universität Bern
Schanzeneckstrasse 1
Postfach
CH-3001 Bern

Tel. +41 031 684 37 11
info@cred.unibe.ch
www.cred.unibe.ch

Grundlagen der zukünftigen Tourismuspolitik des Kantons Bern

CRED-Bericht Nr. 24

Monika Bandi Tanner

Universität Bern, (CRED-T)

Manuel Steiner

Universität Bern, (CRED-T)

Jonas Brügger

Universität Bern, (CRED-T)

Marcus Roller

Universität Bern, (CRED-T)

Abstract

Der vorliegende Bericht bildet die Grundlage für das Positionspapier zur Berner Tourismuspolitik ab 2024. In einem ersten Schritt werden die zukünftigen Rahmenbedingungen des Berner Tourismus analysiert, um mögliche inhaltliche Schwerpunkte zu identifizieren. Zum einen sieht sich der Tourismus weiterhin mit bekannten Herausforderungen wie der ausgeprägten Saisonalität im alpinen Raum oder einer tiefen Rentabilität konfrontiert, zum anderen werden sich Faktoren wie der Arbeitskräftemangel oder der Klimawandel voraussichtlich weiter akzentuieren. Die Zukunft des klassischen Geschäftstourismus oder Diskussionen rund um den Berner Destinationsbegriff und die Beherbergungsabgabe haben als Rahmenbedingungen zudem an Relevanz gewonnen. Bei der im nächsten Schritt durchgeführten Analyse der nationalen Tourismusstrategie wird deutlich, in welchen Bereichen der Bund auf kantonaler Ebene mögliche Handlungspotenziale sieht. Ausserdem bietet die Bundespolitik einen konzeptionellen Rahmen, der dem Positionspapier als Orientierung dienen kann. In einem dritten Schritt werden die Strategien von vier weiteren Kantonen untersucht. Neben einem Vergleich der inhaltlichen Schwerpunkte wird so aufgezeigt, wie eine alternative Governance im Berner Tourismus aussehen könnte. So wird unter anderem deutlich, dass Wallis und Graubünden den Destinationen bei ihrer Entwicklung mehr Flexibilität als Bern gewähren und verstärkt auf Anreize setzen. In der Synthese werden die Ergebnisse aus den vorangegangenen drei Schritten zusammengeführt, um mögliche Ansatzpunkte für Handlungsfelder und die Governance der Berner Tourismuspolitik aufzuzeigen.

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	I
1 Einleitung.....	1
1.1 Ausgangslage.....	1
1.2 Vorgehen zur Erarbeitung der Grundlagen.....	2
2 Grundlagen der zukünftigen Tourismuspolitik	3
2.1 Identifikation von zukünftigen Rahmenbedingungen.....	3
2.2 Vergleich der Rahmenbedingungen von 2015 und 2022.....	20
2.3 Bundespolitik.....	22
2.3.1 Konzeption.....	22
2.3.2 Inhaltliche Berührungspunkte	23
2.3.3 Organisatorische Berührungspunkte	27
2.4 Vergleich mit anderen Kantonen.....	29
2.4.1 Graubünden – Kurzfassung	30
2.4.2 St. Gallen – Kurzfassung	33
2.4.3 Wallis – Kurzfassung	36
2.4.4 Waadt – Kurzfassung	40
2.4.5 Bern – Kurzfassung.....	45
2.5 Handlungspotenziale für die Tourismuspolitik	48
2.5.1 Handlungsfelder.....	48
2.5.2 Aufgaben innerhalb der Tourismuspolitik.....	53
2.5.3 Rollen innerhalb der Tourismuspolitik	54
2.5.4 Instrumente der Tourismuspolitik	55
2.5.5 Eingriffsintensität und Aktivität der Tourismuspolitik	56
3 Anhang	58
3.1 Einfluss und Unsicherheit der Rahmenbedingungen	58
4 Literaturverzeichnis	63

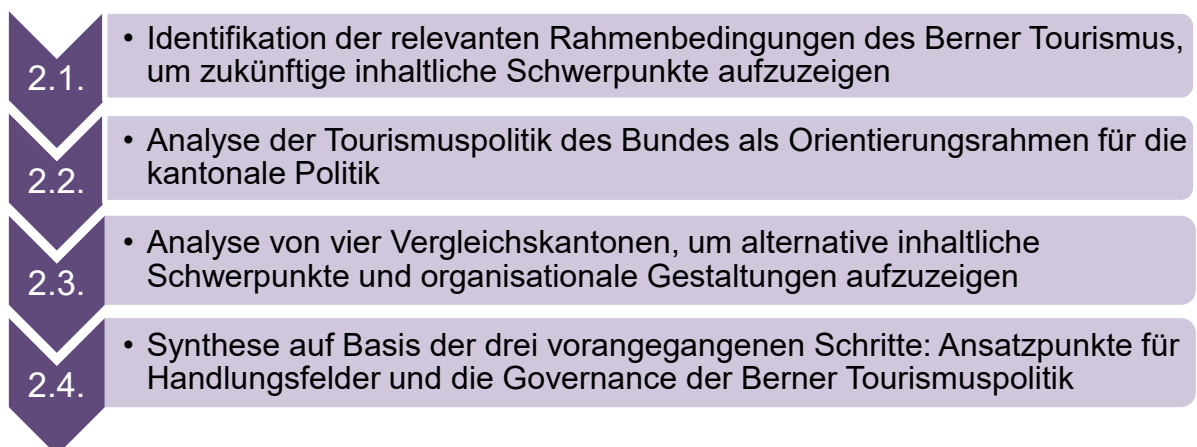
Management Summary

Die Standortförderung des Kantons Bern, Geschäftsbereich Tourismus und Regionalentwicklung (TouReg), hat die Forschungsstelle Tourismus der Universität Bern (CRED-T) beauftragt, einen Vorschlag für ein neues Positionspapier für die Berner Tourismuspolitik ab 2024 auszuarbeiten (siehe separates Dokument). Dieses Positionspapier wird auf Grundlage des vorliegenden Grundlagenberichtes erarbeitet.

Einleitend wird die Ausgangslage sowie die Berner Tourismuspolitik der vergangenen Jahre dargelegt. Es wird deutlich, dass die bisherige kantonale Tourismuspolitik insbesondere über die Neue Regionalpolitik (NRP) erfolgreich verschiedene inhaltliche Akzente setzen konnte. Strukturell wurde ein Schwerpunkt auf die Destinationsbildung und die Reduktion auf sechs Destinationsmanagementorganisationen (DMOs) sowie die Etablierung und Weiterentwicklung der kantonalen Dachmarketingorganisation Made in Bern (MiB) gelegt. Gesetzt wurden diese Schwerpunkte von Seiten des Kantons insbesondere über die Definition des Destinationsbegriffs und mittels der Verteilung der Einnahmen aus der kantonalen Beherbergungsabgabe (BA). Die vergleichsweise starren Destinationsgrenzen sowie die genauen Rollen und Aufgaben der MiB haben in den vergangenen Jahren aber immer wieder zu Diskussionen unter den Akteuren des Berner Tourismus geführt. Die Funktion und Aufgaben von Destinationen sind stetig im Wandel, ausserdem ist teils umstritten, welcher Anteil der BA den DMOs zustehen soll. Neben der Analyse, welche inhaltlichen Akzente die zukünftige Berner Tourismuspolitik setzen soll, wird im Rahmen des Grundlagenberichts anhand anderer touristischer Kantone darum auch untersucht, wie eine zukünftige Governance aussehen könnte. Dies beinhaltet die Aufgaben und Rollen der verschiedenen Akteure, die Funktionen der verschiedenen tourismuspolitischen Instrumente sowie die Eingriffsintensität der kantonalen Tourismuspolitik.

Um diese Grundlagen bezüglich inhaltlichen Schwerpunkten sowie Governance-Fragen für das Positionspapier zu schaffen, wurde wie folgt vorgegangen:

Abbildung 1: Vier Schritte zur Erarbeitung der Grundlagen einer zukünftigen Tourismuspolitik



Vorschlag für ein neues Positionspapier für die Berner Tourismuspolitik ab 2024 (separates Dokument)

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Rahmen des **Schritts 2.1.** werden die zukünftigen Rahmenbedingungen des Berner Tourismus anhand des PESTLE-Frameworks analysiert, um eine ganzheitliche Betrachtung zu gewährleisten. Für jede der identifizierten Rahmenbedingungen werden der zukünftige Einfluss sowie die Unsicherheit in den nächsten fünf Jahren beurteilt. Der Einfluss einer Rahmenbedingung schätzt das Ausmass der Auswirkungen auf den Tourismus im Kanton Bern in den nächsten fünf Jahren ein. Die Unsicherheit bezieht sich auf Art und Umfang der Auswirkungen bzw. auf die tatsächliche Relevanz der Rahmenbedingungen. Aufgrund der Heterogenität des Berner Tourismus werden der Einfluss und die Unsicherheit jedoch nicht nur insgesamt, sondern auch gesondert für den städtischen und alpinen Tourismus bewertet. Dies ermöglicht eine differenzierte Betrachtung der Rahmenbedingungen in den verschiedenen Tourismusdestinationen des vielfältigen Kantons. Die identifizierten Rahmenbedingungen und deren Einfluss und Unsicherheit geben erste Hinweise darauf, ob die kantonale Tourismuspolitik in einem Themenfeld tätig sein soll oder eher nicht.

Bei der Analyse der Rahmenbedingungen für die *alpinen* Berner Destinationen wird deutlich, dass viele einflussreiche Rahmenbedingungen und damit verbundene Herausforderungen bestehen. Die meisten sind jedoch bereits seit längerer Zeit bekannt und werden daher bereits von der bestehenden Tourismuspolitik adressiert. Dazu gehören etwa die ausgeprägte Saisonalität im alpinen Raum, die nach innovativen Konzepten zur Förderung des Ganzjahrestourismus verlangt. Die Stärkung des Binnentourismus durch Covid-19 hat sich hauptsächlich im alpinen Raum bemerkbar gemacht, es muss sich aber noch zeigen, ob auch langfristig mit einem höheren Anteil an Schweizer Gästen gerechnet werden darf. Aus rechtlicher Perspektive ist zu beachten, dass die Förderkriterien der Instrumente SGH; Innotour und NRP zurzeit überarbeitet werden. Da von diesen Geldern bis anhin insbesondere ländliche Regionen profitiert haben, dürften sich diese Revisionen insbesondere dort auswirken.

Spezifisch hinsichtlich des *städtischen* Tourismus im Kanton und damit insbesondere für die Destinationen Bern und Interlaken ist relevant, in welchem Umfang sich der Geschäftstourismus wieder erholt. Es ist nämlich unsicher, ob dieser wieder auf das Niveau vor der Pandemie zurückkehren wird. Im urbanen Tourismus vergleichsweise wichtiger ist ausserdem die steigende Abhängigkeit von globalen Playern und Plattformen. Inwiefern sich diese seit längerem zu beobachtende Entwicklung weiter akzentuiert, ist mit Unsicherheit behaftet. Eine Chance bietet hingegen die mögliche Ausweitung des Förderperimeters der SGH, umfasst dieser zukünftig auch städtische Gebiete könnte dies bei der Bewältigung von verschiedenen Herausforderungen unterstützen.

Für den Berner Tourismus *insgesamt* relevant sind zum einen politische Rahmenbedingungen. Wie bereits einleitend diskutiert, gehören dazu der teils viel diskutierte Destinationsbegriff sowie die Rolle und Aufgaben der MiB. Aus wirtschaftlicher Perspektive bedeutend, jedoch seit längerem bekannt ist die geringe Rentabilität touristischer Betriebe sowie die im internationalen Vergleich bestehenden Kostennachteile. Ebenfalls für den ganzen Kanton relevant ist der Mangel an Arbeitskräften, der bereits seit längerem besteht, sich durch die Pandemie aber verstärkt hat. Dieser dürfte sich zukünftig im alpinen Tourismus zwar noch deutlicher zeigen, eine Herausforderung stellt er aber eindeutig auch in den städtischen Destinationen dar. Sich überall weiter akzentuieren werden sich auch die digitale Durchdringung von Prozessen und Geschäftsmodellen sowie die Auswirkungen der steigenden gesellschaftlichen Anforderungen an Umwelt- und Landschaftsschutz. Der Klimawandel stellt den Tourismus zudem vor weitere Herausforderungen: Er dürfte sich auch weiterhin negativ auf die Schneesicherheit auswirken,

neben Schutz- sind gerade in alpinen Gebieten daher auch Anpassungsmassnahmen notwendig. Allenfalls positiv könnten sich höhere Temperaturen hingegen im Sommer- und Herbsttourismus auswirken. Sie könnten an gewissen Orten bspw. den Wechsel zu Ganzjahresangeboten erleichtern. In der Gesamtbetrachtung übersteigen die Risiken des Klimawandels aber dessen Chancen.

In Schritt **2.2.** wird die neue Tourismuspolitik des Bundes aus dem Jahr 2021 analysiert, um einen Orientierungsrahmen zu erhalten und inhaltliche Berührungspunkte mit der Berner Tourismuspolitik zu identifizieren. Die nationale Tourismuspolitik ist in der Form eines «Hauses» konzipiert. Das «Fundament» bilden dabei die vier Grundsätze des Handelns sowie die nationalen Förderinstrumente. Die «Säulen» werden von fünf Zielen und jeweils drei zugehörigen Aktivitäten gebildet, während das «Dach» des Tourismushauses aus der Vision besteht. Um zu gewährleisten, dass sich die Berner Tourismuspolitik kohärent in die föderale Struktur einfügt und für alle Akteure verständlich ist, bietet es sich an, sich konzeptionell an der nationalen Tourismuspolitik zu orientieren und ein auf den Berner Tourismus adaptiertes Haus nach Vorlage der Bundespolitik zu bauen.

Inhaltlich zeigt die nationale Politik Handlungspotenziale für den Kanton Bern auf. Der Bund ist mit den 15 Aktivitäten in verschiedenen Themenfeldern tätig, innerhalb dieser empfiehlt er den Kantonen je nach Bereich eine andere Rolle, wie durch eine Recherche und ein Interview eruiert wurde. So sieht er es bei gewissen Themen eine nationale Koordination als sinnvoll an, bei anderen Themen ist eher eine gemeinsame Bearbeitung mit anderen Schwerpunkten sinnvoll. Insgesamt bestehen in neun Themenfeldern der Bundespolitik mögliche Handlungspotenziale für den Kanton Bern.

Im Rahmen von Schritt **2.3.** wird die Tourismuspolitik der Vergleichskantone Graubünden, St.Gallen, Wallis und Waadt sowie diejenige von Bern umfassend untersucht. Die Analyse umfasst zum einen die inhaltlichen Schwerpunkte, zum anderen die Governance. Die inhaltliche Untersuchung zeigt die Ziele der jeweiligen kantonalen Tourismusstrategie, die Handlungsfelder und die zukünftigen Prioritäten auf. Im Rahmen der Governance wird die Rolle und Definition von Destinationsorganisationen, die verschiedenen kantonalen Institutionen und Gremien, die kantonale Tourismusorganisation und ihre Aufgaben, das Rollenverständnis und die Instrumente der Kantone sowie die Tourismusfinanzierung analysiert. Mittels der Vergleichskantone werden mögliche alternative Ausgestaltungen der Berner Tourismuspolitik aufgezeigt. Effektiv verglichen werden die kantonalen Tourismuspolitiken jedoch erst innerhalb des Kapitels 2.4.

In der Synthese im Rahmen des Schritts **2.4.** werden die Ergebnisse der drei vorherigen Kapitel zusammengeführt. Das bedeutet, dass zum einen die fünf untersuchten Kantone inhaltlich und punkto Governance verglichen werden, zum anderen wird für die möglichen Handlungsfelder einer Berner Tourismuspolitik aufgezeigt, welche Aktivitäten die Rahmenbedingungen sowie die Einschätzungen des Bundes implizieren.

Inhaltlich zeigt sich im interkantonalen Vergleich, dass Wallis und Graubünden in vielen Handlungsfeldern eine hohe oder sehr hohe Aktivität aufweisen, während St.Gallen auf kantonaler Ebene eher inaktiv ist. Bern und Waadt befinden sich punkto Aktivität über

die verschiedenen Handlungsfelder hinweg zwischen diesen beiden Polen, setzen jedoch andere Schwerpunkte. Diese Differenzen zwischen den fünf Kantonen sind unter anderem in der unterschiedlichen Bedeutung des Tourismus sowie den strukturellen Rahmenbedingungen begründet.

Bezüglich einzelnen Handlungsfeldern zeigt sich, dass Bern in der Destinationsbildung auch im Vergleich überdurchschnittlich aktiv ist, andere Kantone sind in den vergangenen Jahren dazu übergegangen, mehr Freiheiten zu gewähren. Zudem wird von Seiten der Berner Tourismuspolitik ein Akzent zugunsten eines tourismusfreundlichen Regulierungsumfelds gesetzt sowie der Erhalt der Baukultur und der Biodiversität gefördert. Durch die Finanzierung der MiB ist Bern auch bei der Basispromotion recht aktiv, diese Aufgabe wird von allen analysierten Kantonen mit Ausnahme von St.Gallen verfolgt. Die Rahmenbedingungen oder die Empfehlungen des Bundes weisen aber nicht auf die zwingende Notwendigkeit einer solchen Basispromotion hin. Bei Handlungsfeldern wie etwa der Unterstützung der Strategiefähigkeit, beim Erhalt der touristischen Infrastruktur oder bezüglich des Geschäftstourismus nimmt der Kanton eine ähnliche Rolle wie die meisten Vergleichskantone ein und bewegt sich im Rahmen, den die Rahmenbedingungen sowie die Einschätzungen des Bundes implizieren. Aufgrund der Erkenntnisse aus den vorangegangenen Schritten wären jedoch in den Handlungsfeldern wie Wissenstransfer und Vernetzung, Unterstützung des Strukturwandels, Unterstützung der digitalen Transformation oder bei der Unterstützung bei rechtlichen Unsicherheiten eine höhere Aktivität der Berner Tourismuspolitik denk- und wünschbar.

Insgesamt ergeben sich aus der Analyse neun SOLL-Handlungsfelder, die von der Berner Tourismuspolitik adressiert werden sollten. Dabei handelt es sich um Handlungsfelder, für welche die touristischen Rahmenbedingungen, die Einschätzung des Bundes sowie der interkantonale Vergleich allesamt eine hohe Aktivität implizieren.

- Wissenstransfer und Vernetzung
- Strukturwandel im Tourismus unterstützen
- Anpassungen an den Klimawandel unterstützen
- Umsetzung von nachhaltiger Entwicklung unterstützen
- Digitale Transformation fördern
- Zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der touristischen Infrastruktur beitragen
- Convenience und Qualität für die Gäste steigern
- Wiederbelebung des Städte- und Geschäftstourismus unterstützen
- Unterstützung des Ganzjahrestourismus

Zusätzlich ergeben sich neun KANN-Handlungsfelder, also Bereiche, die von einer kantonalen Tourismuspolitik bearbeitet werden können, aufgrund der Analyse jedoch nicht als unbedingt zwingend erachtet werden.

- Zu einem tourismusfreundlichen Regulierungsumfeld beitragen
- Strategiefähigkeit und -orientierung der touristischen Akteure stärken
- Potenziale des touristischen Arbeitsmarktes erschliessen
- Baukultur, Landschaftsqualität und Biodiversität erhalten und in Wert setzen
- Mehrwerte in der Anwendung von Daten und Statistiken schaffen
- Stabilisierung der Destinationen
- Vermarktung des Kantons als Ganzes
- Binnentourismus explizit stärken
- Tourismusbewusstsein in der Bevölkerung erhöhen

Die Untersuchung der *Governance* der Tourismuspolitik in den fünf Kantonen zeigt ebenfalls erhebliche Unterschiede auf. Es ist allerdings zu beachten, dass sich die analysierten Kantone bezüglich verschiedener Merkmale wie etwa der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Tourismus unterscheiden. Anhand von Wallis und Graubünden wird deutlich, über welche Art von Institutionen eine noch engere Begleitung der Tourismusstrategie gelingen kann. Auch auf die Koordination der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren legen diese Kantone einen noch stärkeren Fokus als Bern. Bezüglich der Instrumente der kantonalen Tourismuspolitiken ist aufschlussreich, dass die Berner Tourismuspolitik nach dem Vorbild von Graubünden noch deutlicher mit der Verwendung von NRP-Geldern in Verbindung gesetzt werden könnte und dass die meisten Kantone im Vergleich zu Bern eher Mittel aus allgemeinen Steuermitteln zur Unterstützung der Destinationen einsetzen. Wird die gesamthafte Aktivität der Kantone ins Verhältnis zur Eingriffsintensität der jeweiligen Tourismuspolitik gesetzt, zeigt sich ein weiterer interessanter Befund: Kantone, die überdurchschnittlich aktiv sind, haben eine geringere Eingriffsintensität, sie steuern also im Vergleich mit Bern weniger stark top-down. Wallis und Graubünden sind beispielsweise dazu übergegangen, sich bei der Destinationsbildung fast vollständig herauszuhalten und steuern die Entwicklung auch nicht direkt über finanzielle Hebel. Statt regulatorisch einzugreifen wollen diese Kantone also vermehrt Anreize zur eigenständigen Destinationsentwicklung setzen, indem Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Gemäss den Analysen und Interviews sind die Erfahrungen mit dieser flexibleren Vorgehensweise positiv. Dies deutet daraufhin, dass es auch für Bern lohnenswert sein könnte, vermehrt auf Anreize und die Ausstattung der Akteure mit den notwendigen Ressourcen zu setzen, statt den Destinationsstrukturen ein solch hohes Gewicht wie innerhalb der gegenwärtigen Tourismuspolitik zu geben. Wird die Befähigung der Akteure konsequent verfolgt, stellt sich angesichts der knappen finanziellen Mittel in der Berner Tourismusförderung zudem die Frage nach der Wirksamkeit einer umfangreichen kantonalen Basispromotion.

1 Einleitung

Die Grundlage der heutigen Tourismuspolitik des Kantons Bern bildet das Leitbild von 2001. Darauf basieren unter anderem das Tourismusedwicklungsgesetz von 2005, das den Destinationsbegriff eingeführt hat, und die Tourismusedwicklungsverordnung von 2012, die den Handlungsspielraum der Tourismuspolitik präzisiert. Ergänzt und konkretisiert wird das Leitbild vom Positionspapier aus dem Jahr 2015, welches das Tourismushaus eingeführt hat sowie vom Papier «Tourismus BE 2025» aus dem Jahr 2018, das Entwicklungsperspektiven und den tourismuspolitischen Handlungsbedarf skizziert. Die aktuelle regionalpolitische Strategie des Kantons wird durch das jeweilige Umsetzungsprogramm (UP) der neuen Regionalpolitik (NRP) wiedergegeben. Dies stützt sich wiederum auf die regionalen Förderprogramme der Regionalkonferenzen und Regionen ab. Der Kanton setzt zusammen mit dem Bund den inhaltlichen und finanziellen Rahmen und gewährt den spezifischen regionalen Potenzialen den notwendigen Raum. In den Förderschwerpunkt Tourismus fliessen dabei 50-70% der verfügbaren Mittel.

Die Standortförderung des Kantons Bern, Geschäftsbereich Tourismus und Regionalentwicklung (TouReg), hat die Forschungsstelle Tourismus der Universität Bern (CRED-T) beauftragt, eine mögliche Repositionierung der TouReg und der Berner Tourismuspolitik auszuarbeiten. In einem ersten Schritt wurde das interne Papier des Geschäftsbereichs zur Repositionierung kommentiert, um Bestätigungen sowie mögliche Ergänzungen und Erweiterungen aufzuzeigen. Darauf aufbauend werden in einem zweiten Schritt die Grundlagen einer zukünftigen Tourismuspolitik erarbeitet. Dies beinhaltet die Identifikation zukünftiger Rahmenbedingungen, die Analyse der nationalen Tourismuspolitik sowie ein Vergleich mit anderen Kantonen. Daraus werden Handlungspotenziale und Legitimationen einer möglichen zukünftigen Tourismuspolitik im Kanton Bern abgeleitet.

Diese Basis ermöglicht es, in einem dritten Schritt mögliche Strategien, Ziele und Schlüsselmassnahmen einer kantonalen Tourismuspolitik auszuarbeiten. Ausserdem ergeben sich daraus Implikationen für die strategische Steuerung dieser Politik durch die Standortförderung und bezüglich einer passenden Governance und Rollenverteilung innerhalb des Berner Tourismus.

1.1 Ausgangslage

Die touristischen Strukturen im Kanton Bern haben sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Um eine effiziente und zielgerichtete Marktbearbeitung zu gewährleisten und Synergien zu nutzen, wurde eine Reduktion auf sechs Destinationsmanagementorganisationen (DMOs) umgesetzt. Die mit dieser Reduktion verbundene Destinationsentwicklung, die regionalen Grenzen und die Zusammenarbeit der DMOs untereinander und mit anderen Akteuren ist im bernischen Tourismus ein oft diskutiertes Thema. Durch das veränderte Gästeverhalten (anderes Buchungsverhalten, erhöhte Preissensitivität etc.) und die Digitalisierung befindet sich die Funktion von Destinationen und Tourismusorganisationen seit der Konsolidierung weiter im Wandel. Für die zukünftige Tourismuspolitik im Kanton Bern stellt sich daher die Frage nach den optimalen Zielsetzungen, Handlungsfeldern und zielgerichteten Massnahmen. Dessen Umsetzung bedingt eine

entsprechend angepasste Governance sowie verschiedenartige Ressourcen. Die zentralen Hebel des Kantons zur Steuerung der Tourismuspolitik sind dabei der Definitionsbegriff einer Destination und der kantonale Anteil der Beherbergungsabgabe.

Im Jahr 2012 wurde zudem die Dachmarketingorganisation Made in Bern AG ins Leben gerufen, die als Schnittstelle zu Schweiz Tourismus fungiert und Basispromotion für den ganzen Kanton betreibt. Die Festlegung des Leistungsauftrags dieser Organisation stellt einen weiteren bedeutenden Hebel der kantonalen Tourismuspolitik dar. Welche Aufgaben die Made in Bern AG genau wahrnehmen soll und welche finanziellen Mittel dafür zur Verfügung stehen sollen, wird von den Destinationen auch aktuell noch unterschiedlich bewertet. Unbestritten ist die Relevanz der Schnittstellenfunktion zu Schweiz Tourismus. Bei anderen Aufgaben besteht hingegen bis zu einem gewissen Grad ein Konkurrenzverhältnis zu Destinationen und Leistungsträgern, da die Marketingmittel eher knapp sind. Daher ist es beispielsweise teils umstritten, welcher Anteil der Beherbergungsabgabe den verschiedenen Akteuren zustehen soll und in welchem Umfang die Basispromotion wahrgenommen werden soll.

Zusätzlich zu diesen strukturellen und konzeptuellen Fragen haben sich seit der Ausarbeitung des Strategiepapiers im Jahr 2018 neue Herausforderungen und Rahmenbedingungen für den Tourismus ergeben, andere Entwicklungen haben sich akzentuiert. So ist zu erwarten, dass sich der Fachkräftemangel auf dem touristischen Arbeitsmarkt in den kommenden Jahren intensiviert. Dies unter anderem durch die Einflüsse der gegenwärtigen Pandemie, aufgrund derer eine Abwanderung von Arbeitnehmenden in andere Sektoren wahrscheinlich ist und infolge welcher sich der Druck auf die Arbeitsbedingungen im Tourismus weiter erhöht hat. Durch die Krise litt ausserdem der Geschäftstourismus in den Städten deutlich, in diesen Gebieten dürfte der Tourismus auch langfristig betroffen sein (Bandi Tanner & Roller, 2020). Die Wichtigkeit der Digitalisierung hat zudem noch einmal zugenommen, touristische Unternehmen setzen immer öfters dementsprechende Projekte um (Laesser, Schegg, Bandi Tanner, Liebrich, 2021). Gesellschaftlich und politisch ist zu beobachten, dass die nachhaltige Entwicklung in den vergangenen Jahren deutlich an Relevanz gewann, was auch durch die Tourismuspolitik zukünftig zu berücksichtigen ist. Politisch ist zudem die aktuelle Tourismuspolitik des Bundes zwingend zu beachten, die den Handlungsspielraum für kantonales Handeln skizziert und weitere Rahmenbedingungen setzt.

Um die beschriebenen aktuellen Entwicklungen im Tourismus und die strukturellen Herausforderungen in der zukünftigen Tourismuspolitik des Kantons Bern zu berücksichtigen, wurde ein internes Papier verfasst. Dieses zeigt auf, wie sich der Bereich TouReg repositionieren könnte und wie demzufolge Optionen einer zukünftigen Tourismuspolitik aussehen. In diesem Zusammenhang wurde auch die Koordination und die Synergien der TouReg mit den anderen Bereichen der Standortförderung (berninvest) und die Zusammenarbeit mit externen Akteuren intern untersucht. CRED-T hat ein Review dieses internen Papiers verfasst (siehe separates Dokument). Die daraus abgeleiteten Erkenntnisse fliessen in den vorliegenden Grundlagenbericht ein.

1.2 Vorgehen zur Erarbeitung der Grundlagen

Aufbauend auf dem internen Papier des Teams Tourismus und Regionalentwicklung und des Reviews dazu werden die Grundlagen einer zukünftigen Tourismuspolitik des Kantons Bern erarbeitet. Die Erarbeitung der Grundlagen erfolgen dabei in vier Teilschritten:

Schritt 2.1.: In einem ersten Schritt werden die zukünftig relevanten Rahmenbedingungen basierend auf einer Desk Research identifiziert und der Einfluss sowie die zukünftige Unsicherheit dieser Rahmenbedingungen für die alpinen wie städtischen Destinationen eingeschätzt. Daraus ergeben sich mögliche inhaltliche Themenfelder der Tourismuspolitik.

Schritt 2.2.: In einem nächsten Schritt wird die Tourismuspolitik des Bundes analysiert und dabei eruiert, in welchen Themenfeldern die nationale Politik welche Schwerpunkte setzt und welche Rolle für die kantonale Politik jeweils vorgesehen ist. Die Tourismuspolitik des Bundes wird mittels einer Desk Research sowie mit einem Interview mit Richard Kämpf (Leiter Ressort nationale Tourismuspolitik) untersucht.

Schritt 2.3.: Um die Handlungsfelder der Tourismuspolitik anderer Kantone zu identifizieren sowie die Aufgabenteilung unter den verschiedenen Akteuren aufzuzeigen, werden die tourismuspolitischen Strategien und Strukturen anderer Kantone gesichtet. Dies zeigt alternative inhaltliche Schwerpunkte und organisationale Gestaltungen auf. Als Vergleichskantone wurden Graubünden, Wallis, St.Gallen und Waadt ausgewählt. Die Auswahl erfolgte aufgrund der Bedeutung des Tourismussektors in diesen Kantonen sowie wegen der inhaltlichen Schwerpunkte, Institutionen und Aufgabenteilung innerhalb der jeweiligen kantonalen Tourismuspolitik, die sich teils erheblich von derjenigen des Kantons Bern unterscheiden. Neben einer Untersuchung der verschiedenen tourismuspolitischen Strategien und Massnahmen wurde jeweils ein Interview mit einem Kantonsvertreter durchgeführt und die Erkenntnisse validiert.

Schritt 2.4.: Basierend auf den Erkenntnissen der Schritten 2.1. – 2.3. ergeben sich mögliche Handlungsfelder, Legitimationsansätze sowie Aufgaben und Rollen einer zukünftigen Berner Tourismuspolitik. Diese Zusammenführung der Ergebnisse stellt die Synthese der Grundlagen einer zukünftigen Tourismuspolitik dar. Der Bericht zu den Grundlagen wird nach Fertigstellung mit Vertretern des Teams TouReg und ggf. weiteren Exponenten des Amtes für Wirtschaft kritisch diskutiert und falls notwendig ergänzt und erweitert. Basierend darauf erfolgt die Entwicklung einer möglichen zukünftigen Tourismuspolitik sowie die Klärung der Governance innerhalb eines neuen Positionspapiers.

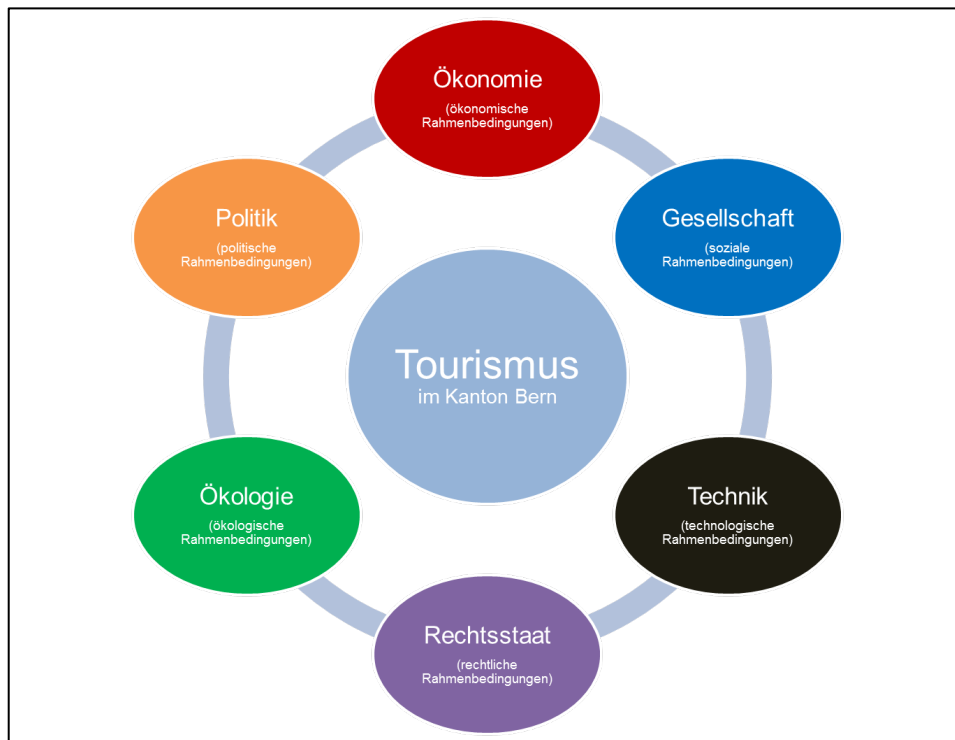
2 Grundlagen der zukünftigen Tourismuspolitik

2.1 Identifikation von zukünftigen Rahmenbedingungen

Die Basis für diesen Arbeitsschritt bildet das Positionspapier zum Tourismus im Kanton Bern aus dem Jahr 2015, worin die tourismusrelevanten Rahmenbedingungen identifiziert wurden. Zusätzlich zu dieser Basis wurden insbesondere die neue Tourismusstrategie des Bundes (2021) sowie das Tourismuslehrbuch von Bandi Tanner & Müller (2021) zur Identifikation von weiteren, relevanten Rahmenbedingungen beigezogen.

Zur Erfassung der tourismusrelevanten Rahmenbedingungen im Kanton Bern wird die sogenannte PESTLE-Analyse verwendet (vgl. Abbildung 2). Dieses Instrument dient der Identifizierung und Strukturierung von externen Einflussfaktoren. Das Akronym PESTLE steht dabei für die verschiedenen Dimensionen (**P**olitical, **E**conomic, **S**ocial, **T**echnological, **L**egal, **E**nvironmental), aus welchen sich relevante, externe Rahmenbedingungen für den Tourismus ergeben können.

Abbildung 2: Dimensionen der PESTLE-Analyse



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Gerry et al. (2008).

Für jede der identifizierten Rahmenbedingungen werden der zukünftige *Einfluss* sowie die *Unsicherheit* für alpine und städtische Destinationen in den nächsten fünf Jahren beurteilt (analog zum Positionspapier von 2015). Der *Einfluss* einer Rahmenbedingung schätzt das Ausmass der Auswirkungen auf den Tourismus im Kanton Bern in den nächsten fünf Jahren ein. Die *Unsicherheit* bezieht sich auf Art und Umfang der Auswirkungen bzw. auf die tatsächliche Relevanz der Rahmenbedingungen. Diese beiden Faktoren werden jeweils auf einer Skala von 0-4 eingeschätzt. Aufgrund der Heterogenität des Berner Tourismus werden der Einfluss und die Unsicherheit jedoch nicht nur insgesamt, sondern – falls sinnvoll – auch gesondert für den städtischen und alpinen Tourismus bewertet. Dies ermöglicht eine differenzierte Betrachtung der Rahmenbedingungen in den verschiedenen Tourismusdestinationen des vielfältigen Kantons Bern.

Pol1: Stärkerer Fokus auf Klimapolitik und klimaneutrale Schweiz ab 2050

Einfluss insgesamt: 2.5

Unsicherheit insgesamt: 3

Keine Unterschiede zwischen alpinem und städtischem Tourismus

Einfluss: Aufgrund des Ziels der klimaneutralen Schweiz ab 2050 (BAFU, 2022) sind umweltpolitische Massnahmen nötig. Da der Tourismus und insbesondere die damit verbundene Mobilität einen nicht vernachlässigbaren Einfluss auf die CO₂-Bilanz der Schweiz hat und gleichzeitig vom Klimawandel betroffen ist, ist mit einem mittleren bis hohen Einfluss auf den Berner Tourismus zu rechnen (Bandi Tanner & Müller, 2021).

Unsicherheit: Das Ausmass neuer umweltpolitischer Gesetzgebung und insbesondere deren Ausgestaltung, v.a. in Bezug auf die Eingriffsintensität, ist zum jetzigen Zeitpunkt mit erheblicher Unsicherheit behaftet. Neben der nationalen Politik sind auch kantonale und regionale Massnahmen möglich, beispielsweise im Zusammenhang mit dem Klimaschutz-Artikel in der Berner Verfassung (WEU, 2021).

Pol2: Gewisse Instabilität der sechs Destinationen

Einfluss insgesamt: 2

Unsicherheit insgesamt: 2

Keine Unterschiede zwischen alpinem und städtischem Tourismus

Einfluss: Die gegenwärtige Berner Destinationsstruktur ist mittlerweile etabliert. Trotzdem zeigen sich in verschiedenen Regionen noch immer Instabilitäten, immer wieder führt das Thema zu Diskussionen unter den Akteuren. Dies löst fortwährend Druck auf das kantonale Verständnis von Destinationen aus, was bis zu einem gewissen Grad auch von der touristischen Basis «zelebriert» wird. Aufgrund dieser Umstände ist mit einem mittleren Einfluss der Instabilität auf den Berner Tourismus zu rechnen. Der Destinationsbildungsprozess hat auf das Gesamtsystem Tourismus zwar einen gewissen Einfluss, darf jedoch auch nicht überschätzt werden. Trotzdem gehört er zu den wichtigsten Hebeln einer kantonalen Politik, da hier direkt Einfluss genommen werden kann.

Unsicherheit: Wie sich die Instabilität auf die Rahmenbedingungen auswirkt, hängt massgeblich vom zukünftigen Verhalten der Destinationen ab. Es ist eine Wechselwirkung mit anderen tourismuspolitischen Bereichen des Kantons zu erwarten. Sind die dortigen Entscheidungsträger mit der Entwicklung insgesamt unzufrieden, erhöht dies tendenziell die Instabilität der Strukturen und den Druck auf den Kanton. Insgesamt wird die Unsicherheit auf mittel eingeschätzt.

Pol3: Umstrittene Rolle der Made in Bern AG bei der Basispromotion

Einfluss insgesamt: 3

Unsicherheit insgesamt: 2.5

Keine Unterschiede zwischen alpinem und städtischem Tourismus

Einfluss: Tourismusvertreterinnen und -vertreter sind laut einem internen Papier und der Wahrnehmung des CRED-T teilweise unzufrieden mit der Rolle und den damit verbundenen finanziellen Mitteln der Made in Bern AG in Bezug auf die Basispromotion des Kantons. Wird diese Kritik in der neuen Tourismusstrategie nicht adressiert und entweder die Funktion der Made in Bern AG verändert oder die Rolle besser erklärt, kann das einen hohen Einfluss auf den Berner Tourismus haben.

Unsicherheit: Aufgrund der derzeitigen Neupositionierung der Berner Tourismuspolitik und den noch nicht abgeschlossenen Verhandlungen ist die Unsicherheit, wie stark sich die genaue Rolle der Made in Bern AG auswirken wird, leicht erhöht.

Pol4: Fehlende Einflussmöglichkeiten der kantonalen Tourismuspolitik auf die Destinationen

Einfluss insgesamt: 2	Unsicherheit insgesamt: 3
<i>Keine Unterschiede zwischen alpinem und städtischem Tourismus</i>	

Einfluss: Der Kanton verzichtet seit der TEG Revision auf die Möglichkeit, den Destinationen einen unterschiedlich hohen Ertrag der Beherbergungsabgabe (BA) auszuführen und übertrug das Inkasso der BA auf die Destinationen. Dies ist grundsätzlich nachvollziehbar, gerade aufgrund der Instabilität der Destinationen stellt sich jedoch die Frage, wie die Zusammenarbeit und ein gewisser Einfluss auf die Destinationen von Seiten des Kantons sichergestellt werden kann. Es ist anzumerken, dass aufgrund der Erfahrungen anderer Kantone mit einem mittleren Einfluss zu rechnen ist. Auch ohne direkte Einflussmöglichkeit weichen die Destinationen in der Regel nicht allzu stark von den kantonalen Vorgaben ab.

Unsicherheit: Wie stark sich verminderte kantonale Einflussmöglichkeiten auf den Berner Tourismus auswirken, ist noch nicht abschliessend beurteilbar und deshalb mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Wiederum ist dies auch von der kantonalen und nationalen Tourismuspolitik abhängig. Zeigt sich diese aus Sicht der DMOs als wirkungsvoll, haben sie wenig Grund von den Vorgaben zur Mittelverwendung abzuweichen.

Ökon1: Kostennachteile (hohe Löhne und starker Schweizer Franken)

Einfluss insgesamt: 2.5	Unsicherheit insgesamt: 0
Einfluss Stadttourismus: 2	<i>Keine Unterschiede zwischen städtischem und alpinem Tourismus</i>
Einfluss alpiner Tourismus: 3	

Einfluss: Durch die hohen Löhne, den starken Schweizer Franken und die hohen Qualitätsansprüche inländischer Gäste, weist der Schweizer Tourismus im internationalen Vergleich Kostennachteile auf (Bandi Tanner & Müller, 2021; Steffen et al., 2021). Diese haben einen hohen Einfluss auf den Schweizer Tourismus. Touristische Leistungsträger haben sich dieser langfristig vorherrschenden Situation angepasst und sprechen zudem entsprechende ausländische Gästesegmente an. Im Vergleich zum Städtetourismus ist im alpinen Raum der Wettbewerb mit dem günstigeren Ausland intensiver, weil sich die angebotenen Leistungen einfacher substituieren lassen. Im Wintersporttourismus sind die Kostennachteile dadurch stärker zu spüren und darum als gewichtiger einzustufen.

Unsicherheit: Die Unsicherheit ist sehr gering. Die Kostennachteile bestehen und werden auch in Zukunft nicht verschwinden.

Ökon2: Saisonalität und Auslastungsschwankungen

Einfluss insgesamt: 2	Unsicherheit insgesamt: 1
Einfluss Stadttourismus: 1	<i>Keine Unterschiede zwischen städtischem und alpinem Tourismus</i>
Einfluss alpiner Tourismus: 3	

Einfluss: Insbesondere im alpinen Raum führt die starke Saisonalität zu Schwankungen, was eine effiziente Kapazitätsauslastung erschwert (Bandi Tanner & Müller, 2021). Der Einfluss der Saisonalität ist je nach Destination sehr unterschiedlich. Im Städtetourismus ist die Auslastung der Betriebe gleichmässiger, im alpinen Tourismus hat diese Rahmenbedingung einen hohen Einfluss.

Unsicherheit: Die Saisonalität und die Auslastungsschwankungen insgesamt und insbesondere im alpinen Tourismus bestehen, dies dürfte sich auch in näherer Zukunft nicht ändern. Die Unsicherheit ist daher gering.

Ökon3: Kapitalintensität und schwache Ertragslage

Einfluss insgesamt: 3	Unsicherheit insgesamt: 1
<i>Keine Unterschiede zwischen alpinem und städtischem Tourismus</i>	

Einfluss: Die Rentabilitätsschwäche touristischer Leistungsträger ist keine neue Herausforderung. Aufgrund der Covid-19-Pandemie besteht jedoch das Risiko, dass Investitionen verschoben oder gar ganz gestrichen werden (SECO, 2021). Über verschiedene Instrumente wie bspw. die SGH wird versucht, die hohen Kapitalanforderungen im Tourismus abzufedern. Trotzdem besteht in Kombination mit der unterdurchschnittlichen Produktivität des Sektors ein hoher Einfluss dieser Rahmenbedingung.

Unsicherheit: Die Kapitalintensität und die Ertragslage werden auch künftig eine Herausforderung für den Tourismus darstellen. Einzig der Einfluss der Pandemie ist noch unklar, insgesamt wird die Unsicherheit jedoch als gering eingestuft.

Ökon4: Arbeitskräftemangel und gleichzeitig abnehmende Verfügbarkeit ausländischer Arbeitskräfte

Einfluss insgesamt: 3.5	Unsicherheit insgesamt: 2
Einfluss Stadttourismus: 3	<i>Keine Unterschiede zwischen städtischem und alpinem Tourismus</i>
Einfluss alpiner Tourismus: 4	

Einfluss: Bereits vor der Pandemie war die Nachfrage für bestimmte touristische Berufsprofile höher als das Arbeitsangebot (insbesondere in der Gastronomie). Der touristische Arbeitskräftemangel hat sich durch die Covid-19 Pandemie jedoch weiter akzentuiert. Es fehlt nicht nur an Fachkräften, die Rekrutierung von Hilfskräften ist ebenfalls anspruchsvoller geworden. Dies liegt unter anderem daran, dass einige Arbeitskräfte den Tourismus verlassen haben zudem ist die Rekrutierung von geeigneten Lehrlingen

und Quereinsteigern ebenfalls herausfordernder geworden. Zusätzlich hat das Angebot an ausländischen Arbeitskräften eher abgenommen (SECO, 2021). Ob und wie die daraus entstehende Lücke geschlossen werden kann, ist noch unklar. Der Arbeitskräftemangel wird daher einen sehr hohen Einfluss auf die Tourismuswirtschaft haben. Die Auswirkungen präsentieren sich gemäss Studien im ländlichen Raum noch deutlicher als in städtischen Gebieten (Credit Suisse, 2022).

Unsicherheit: Ob und in welchem Ausmass Arbeitskräfte wieder in den Tourismus zurückkehren, ist mit der bestehenden Datenlage nicht abschliessend festzustellen. Die Entwicklungen auf dem internationalen Arbeitsmarkt dürften sich mittelfristig dem vorpandemischen Zustand annähern, was die Unsicherheit in Bezug auf ausländische Arbeitskräfte etwas reduziert. Aus diesen Faktoren ergibt sich eine mittlere Unsicherheit.

Ökon5: Unattraktiver Arbeitsmarkt und Imageverlust durch Pandemie

Einfluss insgesamt: 2.5	Unsicherheit insgesamt: 1
Einfluss Stadttourismus: 2	<i>Keine Unterschiede zwischen städtischem und alpinem Tourismus</i>
Einfluss alpiner Tourismus: 3	

Einfluss: Die Arbeitsbedingungen im Tourismus werden im gesamtwirtschaftlichen Vergleich als eher unattraktiv wahrgenommen. In der Pandemie offenbarten sich zudem Homeoffice-Schwierigkeiten und die Vulnerabilität des Tourismussektors (SECO, 2021). Das Image des Tourismus hat dadurch gelitten und die Arbeitsbedingungen haben sich im Empfinden der Arbeitnehmenden eher verschlechtert. Vor allem in Verbindung mit dem Arbeitskräftemangel werden die unattraktiven Arbeitsbedingungen daher auch in Zukunft einen hohen Einfluss haben. Im alpinen Tourismus ist ein noch höherer Einfluss zu erwarten, da es in urbanen Gebieten einfacher ist, temporäre Arbeitskräfte (bspw. Studierende) zu rekrutieren.

Unsicherheit: Die Arbeitsbedingungen und damit einhergehend das Image des Sektors werden mit einer sehr hohen Wahrscheinlichkeit auch zukünftig eine Herausforderung darstellen.

Ökon6: Schwächung des Geschäftstourismus

Einfluss insgesamt: 3	Unsicherheit insgesamt: 2
Einfluss Stadttourismus: 4	Unsicherheit Stadttourismus: 3
Einfluss alpiner Tourismus: 1.5	Unsicherheit alpiner Tourismus: 1

Einfluss: Die Pandemie hat den Geschäftstourismus nachhaltig geschwächt und hat unter anderem aufgezeigt, dass gewisse physische Treffen gar nicht notwendig sind. Eine gewisse Erholung des Geschäftstourismus ist zu erwarten. Es ist jedoch unklar, ob diese Tourismusform je wieder auf das Vorkrisenniveau zurückkehren wird (SECO, 2021). Dies trifft die Destinationen sehr unterschiedlich und wird insbesondere auf den Geschäfts- und MICE Tourismus in der Stadt Bern sowie in Interlaken einen hohen Einfluss

haben. In den alpinen Regionen, wo der Geschäftstourismus weniger bedeutend ist, ist der Einfluss dieser Rahmenbedingung überschaubar.

Unsicherheit: Wie sich der nationale und internationale Geschäftstourismus zukünftig entwickelt, wird von Fachleuten sehr unterschiedlich beurteilt. Aufgrund dieser unterschiedlichen Einschätzungen ist die Unsicherheit für den Städtetourismus als sehr hoch einzustufen. Für den alpinen Raum bleibt die Unsicherheit aufgrund der geringeren Bedeutung eher klein.

Ökon7: Stärkung des Binnentourismus

Einfluss insgesamt: 2.5	Unsicherheit insgesamt: 2.5
Einfluss Städtetourismus: 1.5	Unsicherheit Städtetourismus: 2
Einfluss alpiner Tourismus: 3	Unsicherheit alpiner Tourismus: 3

Einfluss: Die Pandemie hat aufgezeigt, wie stark der Substitutionseffekt inländischer Gäste sein kann. Es ist besonders im alpinen Raum gelungen, grosse Teile der pandemiebedingten Einbussen auszugleichen (SECO, 2021). Auch aufgrund der Diskussionen zu Overtourismus und bezüglich den Zielen der nachhaltigen Entwicklung stellen Schweizerinnen und Schweizer attraktive Gästesegmente dar. Die Destinationen haben das Potenzial erkannt, darum dürfte die Stärkung inländischer Reiseströme künftig eine höhere Priorität geniessen. Der Städtetourismus konnte jedoch weit weniger von der Stärkung des Binnentourismus profitieren. Der Einfluss ist dort dementsprechend erheblich kleiner. Insgesamt wird der Einfluss auf mittel eingeschätzt.

Unsicherheit: Inwieweit sich die Stärkung Binnentourismus fortsetzt, ist auch von der Entwicklung des internationalen Tourismus, dem Verlauf der Pandemie sowie weiteren wirtschaftlichen und geopolitischen Einflussfaktoren abhängig. Aufgrund der höheren Abhängigkeit im alpinen Tourismus vom Binnentourismus ist dort auch die Unsicherheit höher.

Ges1: Höhere Ansprüche an den Umwelt- und Landschaftsschutz

Einfluss insgesamt: 3	Unsicherheit insgesamt: 2
<i>Keine Unterschiede zwischen städtischem und alpinem Tourismus</i>	

Einfluss: Das Bewusstsein für die Auswirkungen menschlicher Aktivität auf die Umwelt hat sich in der Gesellschaft weiter erhöht (Trend zur Neo-Ökologie). Gäste suchen Reiseziele und Angebote mit einem glaubwürdigen Nachhaltigkeitsversprechen. Allerdings verhalten sich viele Reisende opportunistisch, Umweltschäden werden vor allem wahrgenommen, wenn sie die eigenen Ferien negativ beeinflussen (Bandi Tanner & Müller, 2021). In der Regel ist das Umweltbewusstsein höher als das tatsächliche Umweltverhalten. Nur ein kleiner Teil der Reisenden ist bereit, für mehr Nachhaltigkeit auch mehr zu bezahlen, oder auf gewisse Reisen zu verzichten (Lüthi, 2022). Der Einfluss ist sowohl für den Städtetourismus als auch für den alpinen Tourismus – aufgrund der Nähe und der Einbettung in die Natur sowie der Erwartung an umweltverträglicheren Geschäftstourismus – als hoch einzustufen.

Unsicherheit: Wie stark sich der Trend zu mehr Umwelt- und Landschaftsschutz im Tourismus zukünftig akzentuieren wird, ist unklar. Nicht zuletzt wurde im Zuge der Covid-19 Pandemie verstärkt über die ökologische Komponente des Tourismus debattiert, was zu höheren Ansprüchen in diesem Bereich führen dürfte. Die diesbezüglich vorherrschende Unsicherheit bewegt sich im mittleren Bereich.

Ges2: Individualisierung und Flexibilisierung des Reiseverhaltens

Einfluss insgesamt: 3

Unsicherheit insgesamt: 1.5

Keine Unterschiede zwischen alpinem und städtischem Tourismus

Einfluss: Der Wunsch nach einzigartigen und persönlichen Erlebnissen abseits touristischer Hotspots nimmt weiter zu und hat sich durch die Pandemie und die damit einhergehende Unsicherheit in den letzten zwei Jahren eher verstärkt. Überfüllte Tourismusorte und Reisen in der Masse verlieren an Relevanz, insbesondere wenn asiatische Gruppenreisende noch länger fernbleiben und der europäische Markt sich weiter erholt. Kurztrips und Tagesausflüge nehmen hingegen zu. Zu diesem Trend kommen grössere Ansprüche an die Flexibilität von Buchungen hinzu: Reisende wünschen sich vermehrt Möglichkeiten zur kurzfristigen Änderung von Buchungen (HTR, 2022). Online Travel Agencies (OTA) kommen diesem Wunsch nach. Das Zusammenspiel dieser beiden Entwicklungen dürfte einen hohen zukünftigen Einfluss auf den Tourismus in Bern haben.

Unsicherheit: Die zunehmende Individualisierung und die Anforderungen an die Flexibilität sind bereits heute eine Realität und werden sich voraussichtlich akzentuieren. Wie hoch der Einfluss schliesslich sein wird, ist mit einer kleineren Unsicherheit verbunden.

Ges3: Demographischer Wandel

Einfluss insgesamt: 2.5

Unsicherheit insgesamt: 1

Einfluss Stadttourismus: 2

Einfluss alpiner Tourismus: 2.5

Keine Unterschiede zwischen städtischem und alpinem Tourismus

Einfluss: Der demographische Wandel führt zu einer immer älteren Gesellschaft, insbesondere wenn die Babyboomer-Generation nun vermehrt ins Pensionsalter kommt. Für die touristischen Bedürfnisse der älteren Generation wird es entsprechende Angebote brauchen. Reiseformen wie Gesundheitstourismus werden beliebter werden, Sicherheit und Sauberkeit gewinnen unter anderem durch die Pandemie an Relevanz. Dadurch können neue Gästesegmente, Produkte, und Nischenstrategien entstehen (SECO, 2021). Wird dies Realität, ist der Einfluss auf den Berner Tourismus auf mittel bis hoch einzuschätzen.

Unsicherheit: Der demographische Wandel ist bereits heute Realität und nicht von Unsicherheit betroffen. Etwas differenzierter muss man die konkreten Auswirkungen auf die touristischen Bedürfnisse betrachten:

Ges4: Steigende Qualitätsanforderungen der Gäste

Einfluss insgesamt: 3	Unsicherheit insgesamt: 1.5
<i>Keine Unterschiede zwischen alpinem und städtischem Tourismus</i>	

Einfluss: Reisende verfügen über immer mehr Tourismuserfahrung, wodurch sich die Kompetenzen und die Ansprüche erhöhen. Das touristische Angebot muss sich darüber hinaus flexibel an wandelndes Verhalten anpassen (SECO, 2021). Hinzu kommt, dass über die verschiedenen Buchungsplattformen eine grosse Vergleichbarkeit und Transparenz im Markt herrscht, auch dies erhöht die Anforderungen (Bandi Tanner & Müller, 2021). Das Zusammenspiel dieser Faktoren ergibt einen hohen Einfluss dieser Rahmenbedingung auf den Berner Tourismus. Dies sollte jedoch als Chance betrachtet werden, weil Reisende für hohe Qualität häufig bereit sind, einen Aufpreis zu bezahlen (Stünzi, 2022).

Unsicherheit: Der steigende Anspruch an die Qualität ist unbestritten, insbesondere wenn der Inlandtourismus weiterhin auf einem hohen Niveau bleibt (Steffen et al., 2021). Daher wird die Unsicherheit lediglich als gering bis mittel eingestuft.

Ges5: Steigende internationale Mobilität

Einfluss insgesamt: 2.5	Unsicherheit insgesamt: 3
Einfluss Stadttourismus: 3	<i>Keine Unterschiede zwischen städtischem und alpinem Tourismus</i>
Einfluss alpiner Tourismus: 2	

Einfluss: International steigt der Wohlstand und damit einhergehend auch die Mobilität. Das bietet Chancen für den Tourismus, neue Herkunftsmärkte zu erschliessen und die Auslastung besser über das Jahr hinweg zu verteilen. Allerdings ergeben sich dadurch auch neue Konkurrenten um die touristische Nachfrage (SECO, 2021). Der internationale Tourismus ist mehrheitlich für den städtischen Tourismus (inkl. Jungfrauregion) noch bedeutender. Insgesamt kann mit einem mittleren Einfluss gerechnet werden.

Unsicherheit: Wie stark sich neue Herkunftsmärkte für den Schweizer Tourismus tatsächlich erschliessen lassen und inwiefern sich der Konkurrenzkampf mit anderen Ländern tatsächlich verschärft, kann zum jetzigen Zeitpunkt nur sehr schwer eingeschätzt werden. Die Unsicherheit in diesem Bereich ist demnach als hoch einzustufen.

Ges6: Wachsende Sensibilität für Overtourism

Einfluss insgesamt: 2	Unsicherheit insgesamt: 3
<i>Keine Unterschiede zwischen alpinem und städtischem Tourismus</i>	

Einfluss: In stark frequentierten Orten machen sich vermehrt Anzeichen von Tourismusverdrossenheit breit, insbesondere bei Personen, die nicht direkt vom Tourismus profitieren (Bandi Tanner & Müller, 2021). In der Pandemie entspannte sich die Situation an

diesen Orten, ob die Einheimischen nun aber wieder bereit sind, zum früheren Status Quo zurückzukehren ist zumindest fraglich, zumal auch neue, oft kleinere Hotspots entstanden sind. Der Einfluss in den verschiedenen Destinationen in Bern ist unterschiedlich und dürfte beispielsweise in Interlaken höher sein als anderswo. Für den ganzen Kanton wird der Einfluss als mittel eingeschätzt.

Unsicherheit: Wie stark sich die höhere Sensibilität und Verdrossenheit tatsächlich auf die touristische Entwicklung auswirkt, ist noch unklar und hängt massgeblich vom Verhalten der Destinationen und den zukünftigen Reisesströmen ab. Die Unsicherheit ist daher hoch.

Tech1: Konkurrenzsituation und Abhängigkeiten durch globale Player und Plattformen

Einfluss insgesamt: 2.5	Unsicherheit insgesamt: 1.5
Einfluss Stadttourismus: 3	<i>Keine Unterschiede zwischen städtischem und alpinem Tourismus</i>
Einfluss alpiner Tourismus: 2	

Einfluss: Die Entwicklung der Buchungskanäle in der Schweiz im Jahr 2020 zeigte, dass immer noch 62.5% der Buchungen über direkte Kanäle (Telefon, Mail, Walk-In, Hotelwebsite) geschahen. Demgegenüber werden 28.7% der Buchungen über OTA (Online Travel Agencies), GDS (Globale Distributionssysteme) oder Social-Media-Kanäle getätigt. Im OTA-Markt konzentriert sich die Marktmacht auf wenige Player. So hat die Booking Holding in diesem Bereich bereits einen Marktanteil von 70%, zusammen mit HRS und Expedia kontrollieren diese Unternehmen mit 94% beinahe den ganzen Markt (Schegg & Juon, 2021). Bezüglich der gegenwärtigen Entwicklung ist die Rede von einer sog. Bi-Polarisierung der Vertriebskanäle. Direktkanäle gingen gestärkt aus der Pandemie hervor, OTA-Kanäle stagnierten. Gleichzeitig verlieren alle anderen Vermittler an Relevanz. Im Zuge der Erholung der Pandemie dürften OTAs zusätzliche Marktanteile gewinnen, da der Anteil an inländischen Gästen wieder abnehmen dürfte. Neben Risiken bieten die Plattformen auch Chancen indem beispielsweise kleinere Hotels neue Gästesegmente ansprechen können. Im alpinen Tourismus sind Stammgäste relevanter, diese buchen öfters über die traditionellen Kanäle. Im Städtetourismus sind die OTAs wichtiger, deshalb ist dort der Einfluss auch höher. Der Einfluss wird jedoch auch insgesamt als relativ hoch eingeschätzt.

Unsicherheit: Die Position der OTAs scheint gefestigt zu sein, ob sie sich massgeblich verändert, hängt daher eher von äusseren Rahmenbedingungen ab. So hat die Rechtskommission des Nationalrats kürzlich mit grosser Mehrheit empfohlen, neben Preisparitätsklauseln auch Verfügbarkeits- und Konditionenparitätsklauseln für OTAs zu verbieten. Solche Regelungen sind in einigen Nachbarländern bereits in Kraft. Folgt das Parlament der Empfehlung der Kommission, würde das für die Plattformen gemäss den Erfahrungen im Ausland jedoch lediglich eine leichte Schwächung ihrer Marktposition bedeuten. Die Unsicherheit wird als niedrig eingeschätzt.

Tech2: Digitale Durchdringung von Prozessen und Geschäftsmodellen**Einfluss insgesamt: 3.5****Unsicherheit insgesamt: 3***Keine Unterschiede zwischen alpinem und städtischem Tourismus*

Einfluss: Die Nutzung neuer Technologien wird im Tourismus zu einem immer wichtigeren Wettbewerbsfaktor. Damit ergeben sich unter anderem Möglichkeiten, Effizienzgewinne zu erzielen, Kosten zu senken, oder die unterdurchschnittliche Produktivität im Sektor zu steigern. Die Digitalisierung stellt aufgrund der Komplexität und der Kleinstrukturiertheit des Schweizer Tourismus jedoch auch eine Herausforderung dar. Leistungsträger und Tourismusorganisationen müssen sich dieser stellen und entsprechende Ressourcen aufwenden, um die Digitalisierung mittels innovativer Produkte und Geschäftsmodelle in einen Wettbewerbsvorteil umwandeln zu können. Ein möglicher Ansatzpunkt dafür sind überbetriebliche Kooperationen (SECO, 2021). Insgesamt ist der Tourismus in der Digitalisierung im Vergleich mit anderen Branchen eher im Hintertreffen, der zukünftige Einfluss ist daher und aufgrund der Relevanz in verschiedensten Bereichen als hoch bis sehr hoch einzuschätzen.

Unsicherheit: Die Entwicklung verschiedener Technologien sowie die digitale Transformation sind mit erheblicher Unsicherheit behaftet. Es ist schwierig abzuschätzen, was sich durchsetzt, in welchem Umfang Technologien wie Artificial Intelligence oder Blockchain für den Tourismus an Relevanz gewinnen werden und was die erfolgversprechendsten Ansätze sind. Insgesamt ist die Unsicherheit demnach hoch.

Leg1: Revision der gesetzlichen Grundlage der SGH**Einfluss insgesamt: 1****Unsicherheit insgesamt: 3**

Einfluss Stadttourismus: 0

Unsicherheit Stadttourismus: 4

Einfluss alpiner Tourismus: 2

Unsicherheit alpiner Tourismus: 2

Einfluss: Das SECO prüft im Rahmen einer Revision der gesetzlichen Grundlage zurzeit Optimierungen für die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH). Es ist möglich, dass der Perimeter neu auch städtische Gebiete umfassen wird. Ausserdem stehen die vermehrte Unterstützung von Jungunternehmern und die betriebliche Nachfolge im Fokus. Es wird ausserdem geprüft, ob der heute auf bauliche Massnahmen fokussierte Investitionsbegriff flexibilisiert werden soll. Dies würde die Unterstützung bei der Anpassung und Umsetzung neuer Angebote ermöglichen. Darüber hinaus sollen die Kriterien zur Darlehensvergabe geprüft werden, um die Förderung der SGH zu fokussieren. Es ist eine Möglichkeit, Kriterien für besonders förderungswürdige Projekte (bspw. für nachhaltige Entwicklung) zu definieren und diese Projekte mit vorteilhaften Konditionen zu unterstützen. Das Konzept der besonderen Förderwürdigkeit besteht bereits heute, im Rahmen der Revision soll es aber geschärft werden (SECO, 2021). Der Einfluss der Revision hängt massgeblich davon ab, was am Ende tatsächlich umgesetzt wird. Vorläufig wird er als mittel eingestuft. Bis anhin war die Unterstützung durch die SGH auf den ländlichen Raum beschränkt, für den Stadttourismus wird daher vorerst kein Einfluss angenommen.

Unsicherheit: Wie aufgrund der vorherigen Ausführungen klar wird, sind die möglichen Revisionen und Anpassungen recht umfangreich. Für den alpinen Tourismus dürfte sich trotzdem nichts Grundlegendes ändern. Anders verhält es sich beim Stadttourismus: Da nicht klar ist, ob der Perimeter auf städtische Gebiete ausgedehnt werden soll, ist die Unsicherheit diesbezüglich als sehr hoch einzustufen, da je nach Ausgestaltung in Zukunft durchaus ein Einfluss entstehen kann.

Leg2: Stärkerer Fokus auf Kriterien der nachhaltigen Entwicklung bei Innotour und NRP

Einfluss insgesamt: 2	Unsicherheit insgesamt: 2
Einfluss Stadttourismus: 0.5	<i>Keine Unterschiede zwischen städtischem und alpinem Tourismus</i>
Einfluss alpiner Tourismus: 3	

Einfluss: Beim Förderinstrument Innotour soll neben der Digitalisierung sowie der Entwicklung neuer Angebote und Geschäftsmodelle auch dem Thema der nachhaltigen Entwicklung eine erhöhte Priorität zugeschrieben werden. Diesbezüglich sollen unter anderem die Verankerung der Swisstainable-Initiative von Schweiz Tourismus (ST) in der Tourismuswirtschaft gefördert werden. Auch im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) wird in der Tourismusstrategie eine verstärkte Positionierung in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung angekündigt. Dies im Zuge des neu aufgenommenen Ziels «zur nachhaltigen Entwicklung beitragen» (SECO, 2021). Diese Anpassung der Förderkriterien wird einen Einfluss haben, jedoch werden auch Innovationsthemen aus anderen Bereichen (Digitalisierung, Angebotsgestaltung) weiterhin unterstützt. Der Einfluss der Revision im Bereich dieser Förderinstrumente, von denen grösstenteils die ländlichen Räume profitieren, wird sich viel stärker auf den alpinen Tourismus auswirken. Für den Stadttourismus werden die Auswirkungen relativ gering sein. Insgesamt wird der Einfluss als mittelmässig eingestuft.

Unsicherheit: Inwiefern und ob sich die Förderpraxis von Innotour und NRP in der Praxis konkret ändert, ist unklar. Bei Innotour scheint die nachhaltige Entwicklung als strategisch prioritäres Innovationsthema eher stärker verankert zu sein als bei NRP, da dort lediglich von einer Positionierung in diesem Bereich gesprochen wird (SECO, 2021). Da die Auswirkungen der Revision und der Umfang der Anpassungen noch nicht im Detail bekannt sind, wird die Unsicherheit als mittel eingestuft.

Ökol1: Klimawandel gefährdet Wintertourismus, bietet dafür Chancen im Sommer

Einfluss insgesamt: 2.5	Unsicherheit insgesamt: 3
Einfluss Stadttourismus: 2	Unsicherheit Stadttourismus: 2.5
Einfluss alpiner Tourismus: 2.5	Unsicherheit alpiner Tourismus: 3

Einfluss: Die Gefährdung des Wintertourismus längerfristig insbesondere für einige Destinationen ernsthafte Konsequenzen mit sich bringen (Bandi Tanner & Müller, 2021). Klimamodelle deuten darauf hin, dass die Erwärmung im alpinen Raum höher ausfallen

wird als im globalen Mittel (SECO, 2021). In tiefer gelegenen Skigebieten wird Wintersport schon heute durch geringer ausfallende Schneemengen erschwert. Deshalb sind Anpassungsmassnahmen und gewisse Veränderungen bereits kurz- und mittelfristig vorzunehmen. Eine gewisse Chance bietet der Klimawandel hingegen im Sommer- und Herbsttourismus, durch höhere Temperaturen könnte die Schweiz als Reiseland attraktiver werden, was den Wechsel zu Ganzjahresangeboten vereinfachen würde. Dieser Aspekt trifft sowohl den alpinen Tourismus wie auch den städtischen Tourismus. Die Temperaturanstiege und die extremeren Wetterereignisse werden in alpinen Regionen jedoch einen höheren Einfluss haben als in Ballungsräumen, wobei die Städte mit den Hitzewellen zu kämpfen haben werden und die Sommerfrische die Menschen in die Berge lockt. Es wird also Gewinner und Verlierer geben, insgesamt überwiegen jedoch klar die Risiken. Der Einfluss des Klimawandels ist in den nächsten fünf Jahren mittel bis hoch, danach allerdings mit hoch einzuschätzen.

Unsicherheit: Der Einfluss ist unbestreitbar, gleichzeitig ist die Wirkung des Klimawandels im Tourismus auch mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Welche alpinen und städtischen Orte wie stark gefährdet sind, ist momentan nur schwierig zu prognostizieren. Fachleute aus dem IPCC-Panel gehen beispielsweise davon aus, dass Destinationen unter 2000 M. ü. M. bald gefährdet sind, andere sind optimistischer. Auch das Ausmass der positiven Auswirkungen auf den Ganzjahrestourismus ist unklar. Langfristig hängt der Klimawandel zudem auch von den globalen politischen Bemühungen ab. Aufgrund dieser Faktoren wird die Unsicherheit in den nächsten fünf Jahren im alpinen Tourismus und insgesamt als eher hoch bewertet. Für den städtischen Tourismus liegt die Bewertung aufgrund des (kurzfristig) tieferen Einflusses etwas tiefer.

Ökol2: Klimawandel führt zu Landschaftsveränderungen und erhöhten Naturgefahren

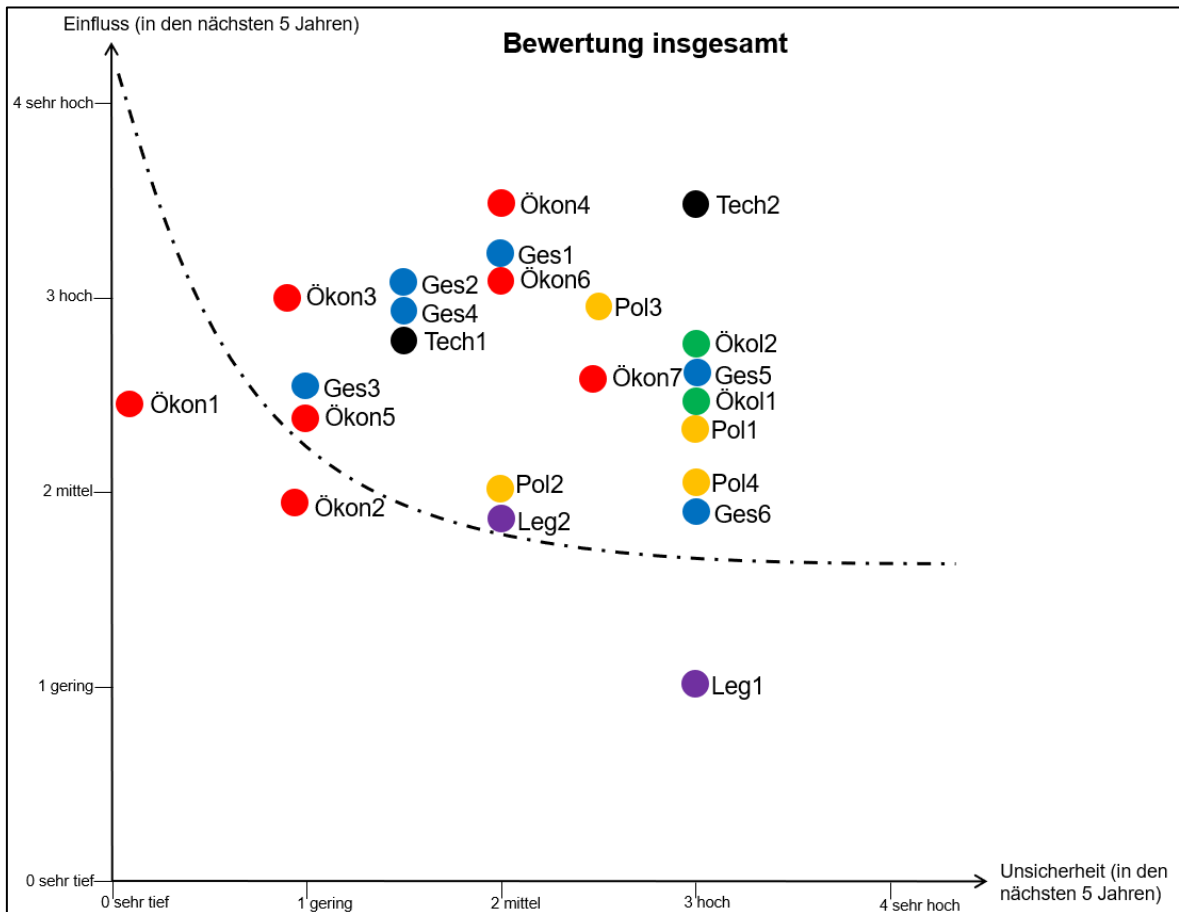
Einfluss insgesamt: 2.5	Unsicherheit insgesamt: 3
Einfluss Stadttourismus: 2	Unsicherheit Stadttourismus: 2.5
Einfluss alpiner Tourismus: 3	Unsicherheit alpiner Tourismus: 3

Einfluss: Der derzeitige Wissensstand deutet darauf hin, dass extreme Wetterereignisse durch den Klimawandel intensiver und häufiger auftreten werden. Dies ist unter anderem auf die instabilere Gebirgslandschaft infolge der Gletscherschmelze und die Degradation des Permafrostbodens zurückzuführen. Langfristig ist zudem von gewissen Landschaftsveränderungen durch die Veränderung des Klimas auszugehen, dies könnte beispielsweise eine Verschiebung des Vegetationsgürtels oder kargere Landschaften bedeuten (Bandi Tanner & Müller, 2021). Diese Entwicklungen gehen recht langsam voran, sind aber für den Tourismus einschneidend. Der Einfluss in den nächsten 5 Jahren wird im alpinen Tourismus deshalb als hoch eingeschätzt. Im Städtetourismus sind Landschaftsveränderungen weniger relevant, erhöhte Naturgefahren sind jedoch durchaus ein Thema.

Unsicherheit: Wie stark die Landschaftsveränderungen und erhöhte Gefahr für Naturgefahren durch den Klimawandel den Tourismus in den nächsten Jahren prägen werden, ist schwer zu prognostizieren. Die Unsicherheit ist hoch.

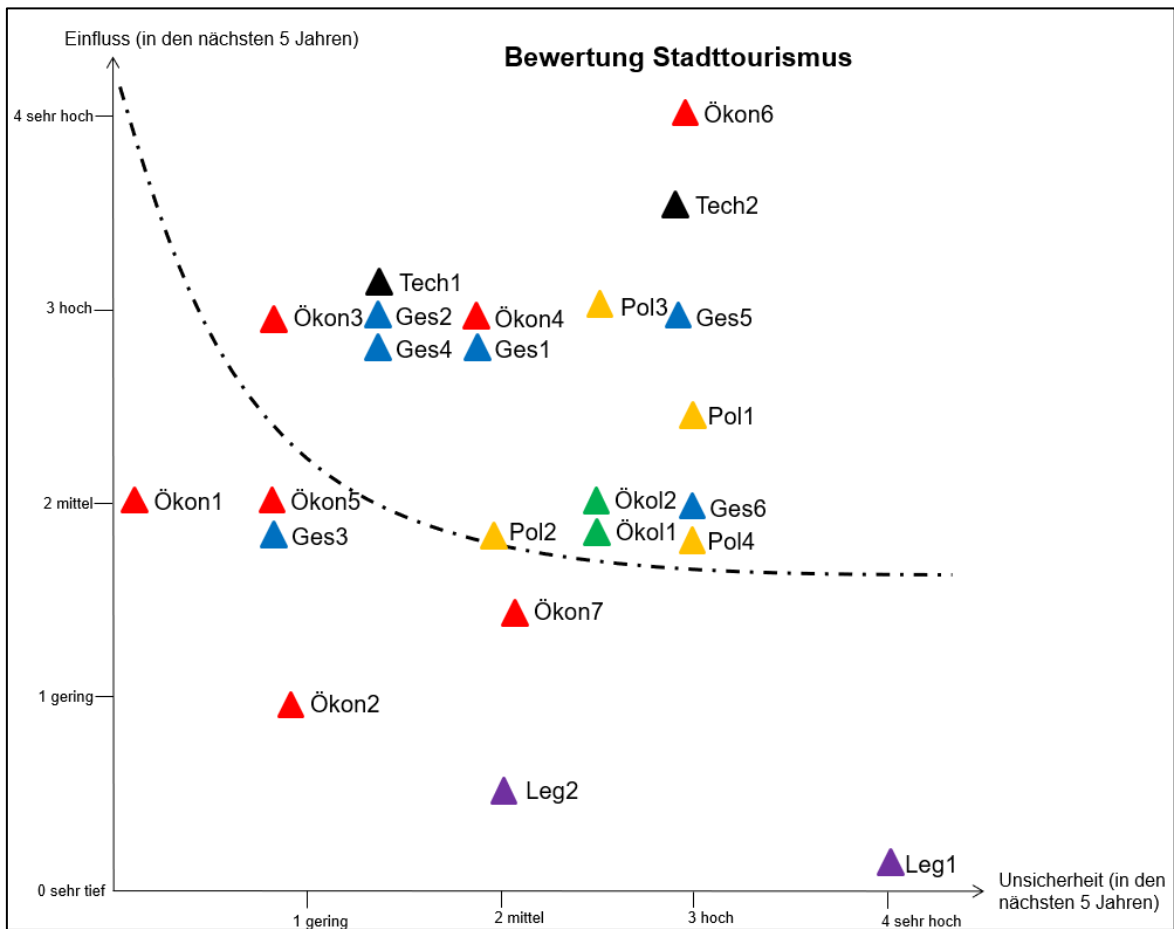
Gesamthafte Ergebnisse der Einschätzungen für den Tourismus (vgl. Abbildung 3) und räumlich differenziert für den Städtetourismus (vgl. Abbildung 4) sowie für den alpinen Tourismus (vgl. Abbildung 5). Die Rahmenbedingungen, die hier grafisch dargestellt sind, werden im Anhang unter 3.1 in tabellarischer Form aufgeführt und mit den Rahmenbedingungen aus einer Analyse des CRED-T aus dem Jahr 2015 verglichen.

Abbildung 3: Bewertung der Rahmenbedingungen für den Tourismus im Kanton Bern (ohne Unterscheidung von alpinem und städtischem Tourismus)



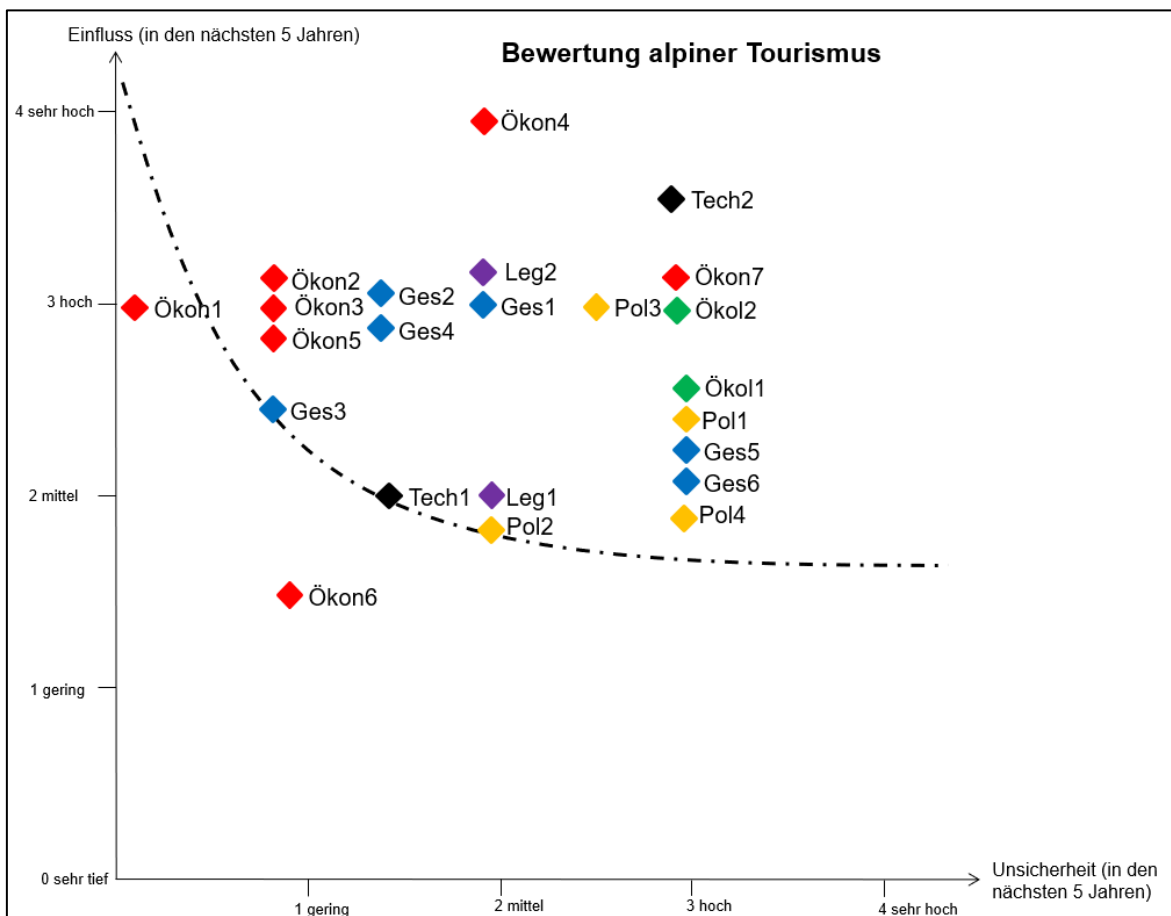
Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 4: Bewertung der Rahmenbedingungen für den Stadttourismus



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 5: Bewertung der Rahmenbedingungen für den alpinen Tourismus



Quelle: Eigene Darstellung.

CRED-T-Fazit zu den Entwicklungen in den Rahmenbedingungen 2022

Die Rahmenbedingungen zeigen mögliche Themenfelder für die Tourismuspolitik des Kantons Bern auf. Zu beachten ist die teils heterogene Relevanz im alpinen und städtischen Raum.

Fazit alpiner Tourismus: Die Entwicklungen in den alpinen Destinationen scheinen mit bedeutenden, aber bekannten Rahmenbedingungen aus allen Bereichen konfrontiert zu sein:

- Insbesondere im alpinen Raum führt die starke Saisonalität zu Auslastungsschwankungen, was eine effiziente Kapazitätsauslastung erschwert und innovative Konzepte benötigt.
- Die Auswirkungen des Arbeitskräftemangels präsentieren sich im ländlichen und alpinen Raum als akzentuiert und beeinflussen das Angebot von touristischen Dienstleistungen.
- Auch wenn die touristische Bildung nach wie vor viele Studierende ausbildet, zeigt sich der Arbeitsmarkt im alpinen Tourismus als unattraktiver. Beim Kampf

um die jungen Talente mit vielen Skills haben die alpinen Gebiete oft das Nachsehen.

- Die Stärkung des Binnentourismus hat sich in den letzten zwei Jahren vor allem im alpinen Tourismus gezeigt, diese Rahmenbedingung dürfte dort darum auch zukünftig relevanter sein.
- Die finanziellen Hilfen der SGH fliessen bis anhin ausschliesslich in alpine Regionen. Daher ist diese Rahmenbedingung auch zukünftig insbesondere für diese Regionen relevant.
- Der Einfluss der Revision im Bereich der Förderinstrumente Innotour und NRP, von denen grösstenteils die ländlichen Räume profitieren, wird sich insbesondere auf den alpinen Tourismus auswirken. Innovationsthemen aus anderen Bereichen werden jedoch nach wie vor unterstützt werden.

Fazit städtischer Tourismus: In den städtischen Destinationen zeigt sich ein differenziertes Bild des Einflusses und der Unsicherheit. Dies ergibt Potenzial für tourismuspolitische Themenfelder.

- Eine gewisse Erholung des Geschäftstourismus ist zu erwarten. Es ist jedoch unklar, ob diese Tourismusform je wieder auf das Vorkrisenniveau zurückkehren wird (SECO, 2021). Dies trifft die Destinationen sehr unterschiedlich und wird insbesondere auf den Geschäfts- und MICE Tourismus in der Stadt Bern und in Interlaken einen hohen Einfluss haben. In den alpinen Regionen, wo der Geschäftstourismus weniger bedeutend ist, ist auch der Einfluss dieser Rahmenbedingung überschaubar.
- Die steigende internationale Mobilität sowie die Abhängigkeit von globalen Playern und Plattformen ist insbesondere im städtischen Raum relevant und die zukünftige Entwicklung mit einer gewissen Unsicherheit behaftet.
- Die finanziellen Hilfen der SGH fliessen bis anhin ausschliesslich in alpine Regionen, daher ist diese Rahmenbedingung fast ausschliesslich für diese Regionen relevant. Zukünftig könnte der Perimeter jedoch erweitert werden und auch für Herausforderungen im städtischen Gebiet von Nutzen sein.

Fazit Berner Tourismus insgesamt: Auch wenn sich erhebliche Unterschiede zwischen alpinem und städtischem Tourismus zeigen, sind gewisse Rahmenbedingungen für den gesamten Kanton relevant.

- Die umstrittene Rolle der Made in Bern AG wird als die politische Rahmenbedingung mit dem höchsten Einfluss in den nächsten fünf Jahren eingeschätzt.
- Die Rahmenbedingungen Kostennachteile und Rentabilitätsschwäche sind für beide Regionen einflussreich, jedoch bereits seit längerer Zeit eine Tatsache.
- Auch wenn der Arbeitskräftemangel und der unattraktive Arbeitsmarkt sich in den alpinen Regionen noch stärker zeigt, sind diese Rahmenbedingungen für den Kanton gesamthaft gesehen relevant.
- Steigende Qualitätsanforderungen der Gäste sind sowohl für den urbanen als auch den ländlichen Raum wichtig.
- Die digitale Durchdringung von Prozessen und Geschäftsmodellen zeigt sich im städtischen und im alpinen Tourismus.
- Im ganzen Kanton Bern sind aufgrund der sich verstärkenden Debatte steigende gesellschaftliche Anforderungen an den Umwelt- und Landschaftsschutz zu erwarten.

- Der Klimawandel gefährdet den Wintertourismus, im Sommer bieten sich hingegen gewisse Chancen: In tiefer gelegenen Skigebieten wird Wintersport schon heute durch geringer ausfallende Schneemengen erschwert. Deshalb sind Anpassungsmassnahmen und gewisse Veränderungen bereits kurz- und mittelfristig vorzunehmen. Eine gewisse Chance bietet der Klimawandel hingegen im Sommer- und Herbsttourismus, durch höhere Temperaturen könnte die Schweiz als Reiseland hier attraktiver werden, was den Wechsel zu Ganzjahresangeboten vereinfachen würde. Dieser Aspekt ist vor allem für den alpinen Tourismus relevant, im städtischen Raum sind hingegen vermehrt Hitzetage zu erwarten. Trotz gewisser Chancen überwiegen die Herausforderungen des Klimawandels diese klar.

2.2 Vergleich der Rahmenbedingungen von 2015 und 2022

CRED-T-Vergleich der Rahmenbedingungen von 2015 und 2022

Die Einschätzung der Rahmenbedingungen von 2022 wird mit derjenigen von 2015 verglichen. (vgl. Anhang 3.1). Es wird analysiert, wie sich die Rahmenbedingungen seither entwickelt haben:

Konstante Rahmenbedingungen (2015 vorhanden sowie ähnlich bewertet):

- Revision der gesetzlichen Grundlagen SGH (allerdings handelt es sich um eine neue Revision)
- Kostennachteile (hohe Löhne und starker Schweizer Franken)
- Steigende internationale Mobilität
- Individualisierung / Flexibilisierung des Reiseverhaltens
- Konkurrenzsituation und Abhängigkeiten durch globale Player und Plattformen
- Saisonalität und Auslastungsschwankungen

Rahmenbedingungen, deren Einfluss oder Unsicherheit sich verändert hat:

- Klimawandel gefährdet Wintertourismus, bietet dafür Chancen im Sommer (Akzentuierung)
- Rentabilitätsschwäche touristischer Leistungsträger (Akzentuierung)
- Digitale Durchdringung von Prozessen und Geschäftsmodellen (Akzentuierung)
- Stärkerer Fokus auf Klimapolitik und klimaneutrale Schweiz ab 2050 (Akzentuierung)
- Stärkung des Binnentourismus (stärkerer Einfluss)

Rahmenbedingungen, die seit 2015 neu dazugekommen sind:

- Gewisse Instabilität der sechs Destinationen
- Umstrittene Rolle der Made in Bern AG bei der Basispromotion
- Fehlende Einflussmöglichkeiten der kantonalen Tourismuspolitik auf die Destinationen
- Arbeitskräftemangel (gleichzeitig abnehmende Verfügbarkeit ausl. Arbeitskräfte)
- Wachsende Sensibilität für Overtourism
- Höhere Ansprüche an den Umwelt- und Landschaftsschutz

- Unattraktiver Arbeitsmarkt und Imageverlust durch Pandemie
- Schwächung des Geschäftstourismus
- Demographischer Wandel
- Stärkerer Fokus auf Kriterien der nachhaltigen Entwicklung bei Innotour und NRP
- Klimawandel führt zu Landschaftsveränderungen und erhöhten Naturgefahren

Rahmenbedingungen, die seit 2015 an Bedeutung verloren haben:

- Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative
- Kleinstrukturierte Destinationen und damit verbundene Bestrebungen zur Destinationsbildung
- Wirtschaftliche Situation (Finanz- und Wirtschaftskrise) in den Herkunftsländern: In Bezug auf die Finanz- und Wirtschaftskrise in Europa hat sich die wirtschaftliche Situation in den Herkunftsländern verbessert, die Nach-Pandemiephase mit anhaltenden Lieferschwierigkeiten, die Inflation sowie die Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine können sich jedoch negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung und somit auf die frei verfügbaren Einkommen auswirken.
- Verstärkte Konkurrenzsituation im Wintertourismus
- Steigende Motorisierung (Fortschritte in der Flugtechnik) und Mobilität
- Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative (Rechtsunsicherheit)
- Umsetzung der Zuwanderungsinitiative (Rechtsunsicherheit)
- Revision des Raumplanungsgesetzes

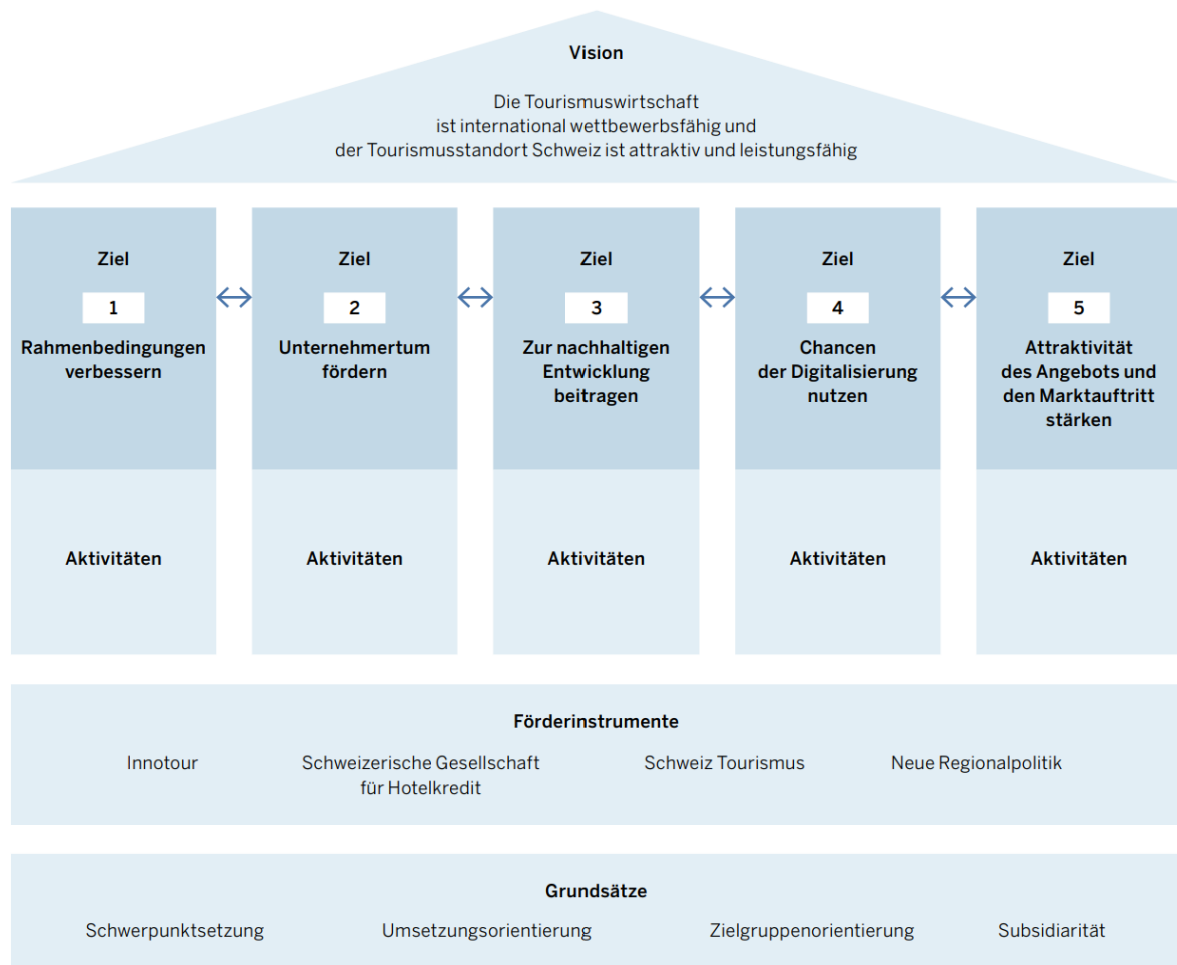
2.3 Bundespolitik

In diesem Kapitel wird die aktuelle Tourismuspolitik des Bundes hinsichtlich der Struktur sowie bezüglich inhaltlicher und organisatorischer Berührungspunkte mit den Kantonen untersucht. Die Untersuchungen basieren einerseits auf einer Deskresearch und andererseits auf einem Interview mit Richard Kämpf, dem Leiter des Ressorts Tourismuspolitik des SECO.

2.3.1 Konzeption

Die nationale Tourismuspolitik ist in der Form eines «Hauses» konzipiert wie in Abbildung 6 ersichtlich ist. Das «Fundament» bilden dabei vier Grundsätze des Handelns sowie die nationalen Förderinstrumente. Die «Säulen» werden von fünf Zielen und jeweils drei zugehörigen Aktivitäten gebildet, das «Dach» des Tourismushauses bildet die Vision der Politik ab. Um zu gewährleisten, dass sich die Berner Tourismuspolitik kohärent in die föderale Struktur einfügt und für alle Akteure verständlich ist, bietet es sich an, sich konzeptionell an der nationalen Tourismuspolitik zu orientieren und ein auf den Berner Tourismus adaptiertes Haus nach dieser Vorlage zu bauen.

Abbildung 6: Konzeption der Tourismuspolitik des Bundes

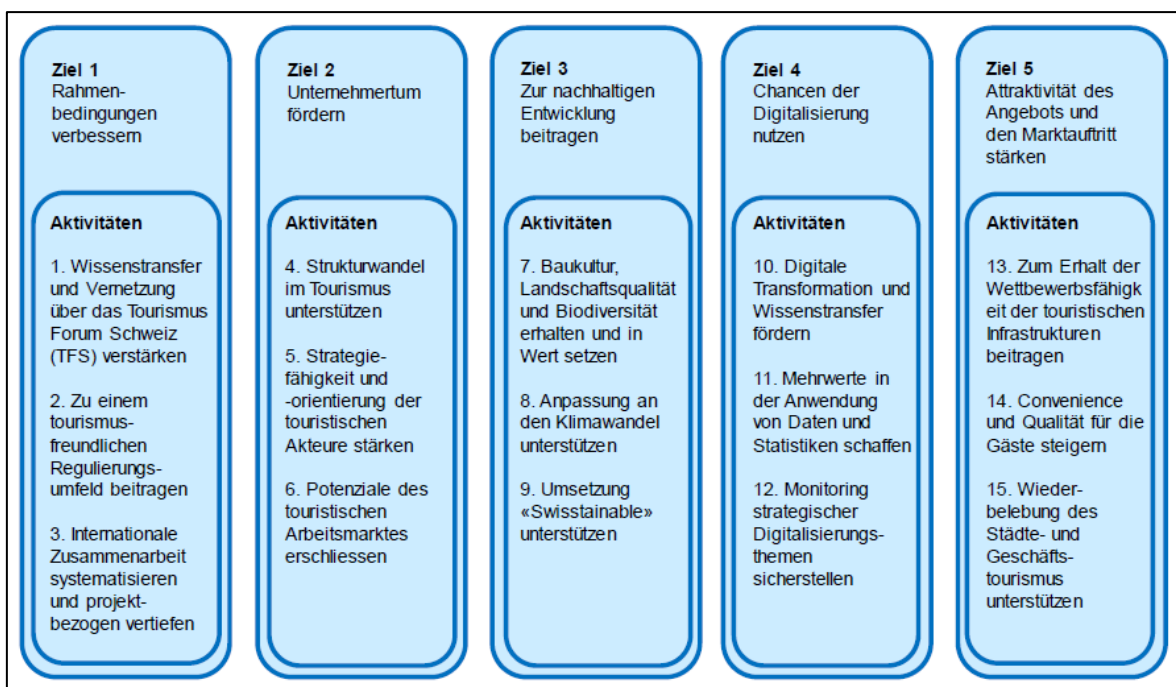


Quelle: SECO (2021).

2.3.2 Inhaltliche Berührungspunkte

Die Bundespolitik ist generell unterstützend zu den kantonalen Politiken. Es gibt allerdings keine generelle Einteilung von Themenfeldern, die vom Bund oder den Kantonen bearbeitet werden sollen. Vielmehr ist der Bund über seine Förderinstrumente in sehr vielen Themenfeldern tätig, in denen auch die Kantone tätig sind. Es werden allerdings jeweils andere Schwerpunkte gesetzt. Für die Bundespolitik sind die inhaltlichen Schwerpunkte in der Tourismusstrategie des Bundes festgehalten (SECO, 2021). Dort werden 5 Ziele mit je drei Aktivitäten beschrieben (vgl. Abbildung 7) .

Abbildung 7: Ziele und Aktivitäten der Bundespolitik



Quelle: SECO, 2021.

Für die Analyse der 15 Aktivitäten wurde Richard Kämpf um eine Einschätzung gebeten, ob es sich bei den einzelnen Aktivitäten eher um eine Bundesaufgabe, eine gemeinsame Aufgabe mit ähnlichem Fokus, oder eher um eine Aufgabe handelt, die Bund und Kantone gemeinsam bearbeiten, dabei jedoch unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Die Einschätzungen finden sich in Tabelle 1 bis Tabelle 5.

Tabelle 1: Tourismuspolitik Ziel 1

Ziel/Aktivitäten	Einschätzung					
	Eher Bundesaufgabe		Gemeinsame Aufgabe		unterschiedliche Schwerpunkte	
Ziel 1: Rahmenbedingungen verbessern						
1. Wissenstransfer und Vernetzung verstärken						X
2. Zu einem tourismusfreundlichen Regulierungsumfeld beitragen					X	
3. Internationale Zusammenarbeit systematisieren und projektbezogen vertiefen		X				

Das Ziel «Rahmenbedingungen verbessern» beinhaltet drei Aktivitäten. Bei der ersten Aktivität «Wissenstransfer und Vernetzung über das TFS verstärken» liegt beim Bund der Schwerpunkt auf einer nationalen Vernetzung, während die lokale Vernetzung und der lokale Wissenstransfer bei den Kantonen angesiedelt werden kann, dann aber über eigene Gefässe. Die zweite Aktivität «Zu einem tourismusfreundlichen Regulierungsumfeld beitragen» stellt wiederum eine Aufgabe mit unterschiedlichen Schwerpunkten dar. Einige Regulierungen wie beispielsweise das Zweitwohnungsgesetz oder Seilbahnkonzessionen sind auf Bundesebene angesiedelt, für viele Regulierungen die im Tourismus relevant sind (z. B. Raumentwicklung), liegt die Verantwortung jedoch vor allem bei der kantonalen bzw. kommunalen Ebene. Das Themengebiet der dritten Aktivität «Internationale Zusammenarbeit systematisieren und projektbezogen vertiefen» wird vom Bund eher als Bundesaufgabe gesehen, da eine einheitliche Kommunikation der Schweiz notwendig ist. Dies schliesst aber lokale internationale Kooperationen nicht aus, zu beobachten sind diese insbesondere in Grenzkantonen.

Tabelle 2: Tourismuspolitik Ziel 2

Ziel/ Aktivitäten	Einschätzung					
	Eher Bundesaufgabe		Gemeinsame Aufgabe		unterschiedliche Schwerpunkte	
Ziel 2: Unternehmertum fördern						
4. Strukturwandel im Tourismus unterstützen						X
5. Strategiefähigkeit und -orientierung der tour. Akteure stärken				X		
6. Potenziale des touristischen Arbeitsmarktes erschliessen		X				

Das Ziel «Unternehmertum fördern» beinhaltet wiederum drei Aktivitäten. Die erste Aktivität «Strukturwandel im Tourismus unterstützen» wird als Aufgabe mit stark unter-

schiedlichen Schwerpunkten eingeschätzt, da beim Bund hier mit der SGH aber insbesondere auch mit der NRP stark involviert ist. Letztere ist in der Umsetzung aber klar eine kantonale Aufgabe. Zudem sind viele Kantone beispielsweise über ihre Tourismusgesetze in diesem Bereich tätig. Die zweite Aktivität «Strategiefähigkeit und -orientierung der touristischen Akteure stärken» fällt aus Bundessicht stark den Verbänden zu. Bund und Kantone greifen hier aber beispielsweise über die Beratung der SGH oder sogenannte Hospitality Manager punktuell ein. Es wird also eher als gemeinsame Aufgabe eingeschätzt. Bei der dritten Aktivität «Potenziale des touristischen Arbeitsmarktes erschliessen» besteht aus Sicht des Bundes wenig Potenzial für kantonale Arbeitsmarktpolitiken. Dies liegt einerseits an der nationalen Gesetzgebung (z.B. Migration) und andererseits daran, dass lokale Arbeitsmarktattraktivität häufig eher auf Gemeindeebene bestimmt wird. Es handelt sich also eher um eine Aufgabe, die Bund und Gemeinden gemeinsam wahrnehmen, die Rolle des Kantons ist weniger ausgeprägt.

Tabelle 3: Tourismuspolitik Ziel 3

Ziel/Aktivitäten	Einschätzung					
	Eher Bundesaufgabe		Gemeinsame Aufgabe		unterschiedliche Schwerpunkte	
Ziel 3: Zur nachhaltigen Entwicklung beitragen						
7. Baukultur, Landschaftsqualität und Biodiversität erhalten und in Wert setzen	X					
8. Anpassung an den Klimawandel unterstützen					X	
9. Umsetzung „Swisstainable“ unterstützen	X					

Das Ziel «zur nachhaltigen Entwicklung beitragen» beinhaltet ebenfalls drei Aktivitäten. Die erste Aktivität «Baukultur, Landschaftsqualität und Biodiversität erhalten und in Wert setzen» beinhaltet vor allem die Umsetzung von Bundesstrategien in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Kultur. Es handelt sich aus Sicht des Bundes also eher um eine alleinige Bundesaufgabe. Die zweite Aktivität «Anpassung an den Klimawandel unterstützen» fällt aus Bundessicht in die gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen. Kantone können hier speziell auf die regional sehr unterschiedlichen Herausforderungen eingehen. Die Bundespolitik in diesem Themenfeld wird daher eher als gemeinsame Aufgabe mit unterschiedlichen Schwerpunkten eingeschätzt. Bei der dritten Aktivität «Swisstainable unterstützen» geht es um die Umsetzung eines Programmes auf Bundesebene, in das die Kantone nicht direkt involviert sind. Es handelt sich also eher um eine alleinige Bundesaufgabe.

Tabelle 4: Tourismuspolitik Ziel 4

Ziel/Aktivitäten	Einschätzung					
	Eher Bundesaufgabe		Gemeinsame Aufgabe		unterschiedliche Schwerpunkte	
Ziel 4: Chancen der Digitalisierung nutzen						
10. Digitale Transformation und Wissenstransfer fördern			X			
11. Mehrwerte in der Anwendung von Daten und Statistiken schaffen		X				
12. Monitoring strategischer Digitalisierungsthemen sicherstellen	X					

Das Ziel «Chancen der Digitalisierung nutzen» beinhaltet drei Aktivitäten. Die erste Aktivität «Digitale Transformation und Wissenstransfer fördern» impliziert eine aktive Rolle des Bundes, da viele digitale Technologien nicht lokal spezifisch sind und mit schweizweiten Lösungen eher Skalenerträge erzielt werden können. Dies schliesst einzelne lokal und regional spezifisch notwendige Lösungen aber nicht aus. Daher wird dieses Themenfeld aus Sicht des Bundes als gemeinsame Aufgabe eingestuft. Die zweite Aktivität «Mehrwerte in der Anwendung von Daten und Statistiken schaffen» fällt aus Bundessicht nur in bestimmten Fällen in die Verantwortung von Kantonen, da hier die Vergleichbarkeit innerhalb der Schweiz zentral ist. Es handelt sich also tendenziell um eine alleinige Bundesaufgabe. Bei der dritten Aktivität «Monitoring strategischer Digitalisierungsthemen sicherstellen» geht es darum, nationale und internationale Technologietrends zu beobachten. Hier ist es aus Bundessicht ineffizient, wenn die Kantone eigene Bemühungen unternehmen. Den Kantonen ist innerhalb dieser Aktivität aus Sicht des Bundes also keine grössere Rolle zugeordnet.

Tabelle 5: Tourismuspolitik Ziel 5

Ziel/Aktivitäten	Einschätzung					
	Eher Bundesaufgabe		Gemeinsame Aufgabe		unterschiedliche Schwerpunkte	
Ziel 5: Attraktivität des Angebots und den Marktauftritt stärken						
13. Zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der touristischen Infrastruktur beitragen						X
14. Convenience und Qualität für die Gäste steigern						X
15. Wiederbelebung des Städte- und Geschäftstourismus unterstützen						X

Das Ziel «Attraktivität des Angebots und den Marktauftritt stärken» beinhaltet drei Aktivitäten. Die erste Aktivität «Zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der touristischen Infrastruktur beitragen» ist aus Sicht des Bundes klar eine gemeinsame Aufgabe mit unterschiedlichen Aufgaben und Schwerpunkten, da die lokale Infrastruktur sowohl von

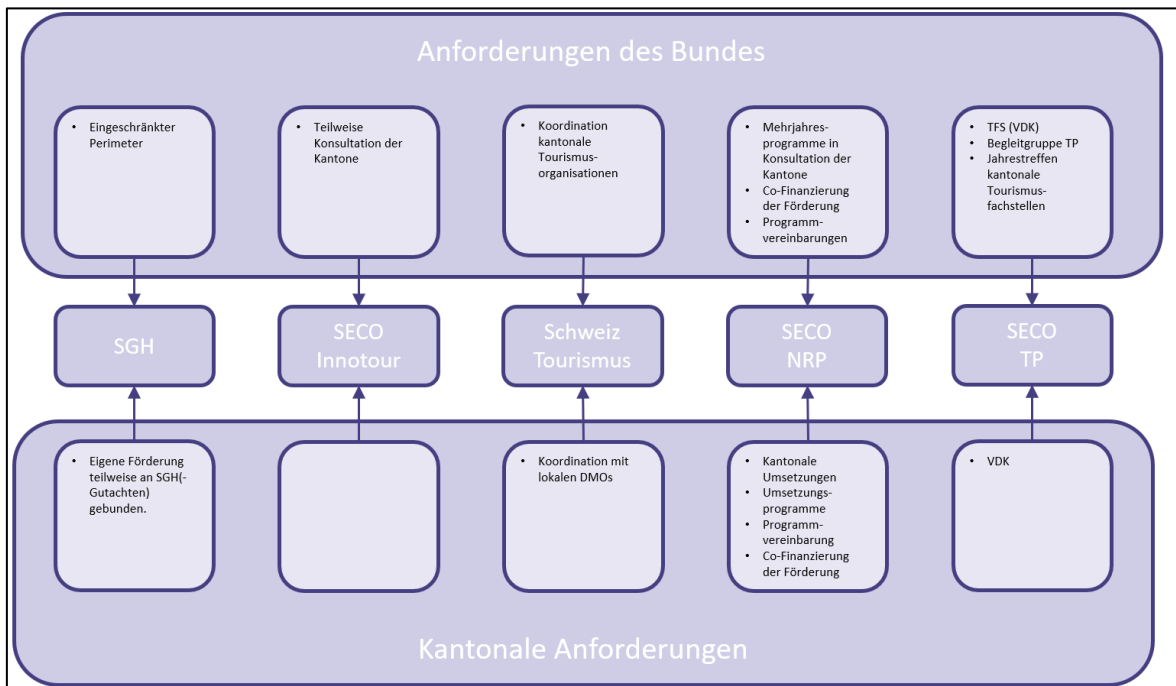
Bund als auch Kantone gefördert wird. Dies ist in der Tourismuspolitik beispielsweise über die NRP der Fall. Die zweite Aktivität «Convenience und Qualität für die Gäste steigern» fällt aus Bundessicht ebenfalls in die Verantwortung von Bund und Kantonen, da einerseits landesweite Lösungen für Reisende notwendig sind und andererseits oftmals lokale Besonderheiten die Herausforderungen für Touristen darstellen, die auch vor Ort angegangen werden müssen. Bei der dritten Aktivität «Wiederbelebung des Städte- und Geschäftstourismus unterstützen» stellen sich einerseits Fragen, wie der Städte- und Geschäftstourismus generell in Zukunft gestaltet werden kann, und andererseits Fragen, wie dies lokal aussehen soll. Daher sind aus Bundessicht hier ebenfalls sowohl Bund als auch Kantone gefragt.

Die inhaltliche Analyse zeigt, dass die Bundespolitik keine abschliessenden Themenfelder kennt und daher auch nicht gewisse Themenfelder den Kantonen direkt zuweist. Bei den 15 Aktivitäten konnten allerdings Themenfelder identifiziert werden, in denen der Bund und die Kantone aus Bundessicht gemeinsam mit unterschiedlichen Schwerpunkten tätig sind. Während dies in den Zielen 1 bis 3 jeweils einzelne Aktivitäten sind, ist das Ziel 4 «Chancen der Digitalisierung nutzen» aus Bundessicht eher keine Aufgabe der Kantone. Bei Ziel 5 «Attraktivität des Angebots und den Marktauftritt stärken» sind die Kantone hingegen in allen Themenfeldern stark gefragt.

2.3.3 Organisatorische Berührungspunkte

In diesem Kapitel werden die organisatorischen Berührungspunkte zwischen der Tourismuspolitik des Bundes und den Kantonen untersucht. Dies geschieht anhand der generellen Tourismuspolitik des SECO (SECO, 2021), dem Innovationsförderinstrument des SECO (Innotour), der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH), der Neuen Regionalpolitik (NRP) und Schweiz Tourismus (ST). Es werden die organisatorischen Anforderungen des Bundes an die jeweiligen tourismuspolitischen Elemente beleuchtet und denjenigen der Kantone gegenübergestellt (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Organisatorische Berührungspunkte



Quelle: Eigene Darstellung.

Die SGH hat einen eingeschränkten Förderperimeter, der im Austausch mit den Kantonen festgelegt wird (Art. 5, Ziff. 2; Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft). Auf der anderen Seite verlangen Kantone im Rahmen der eigenen Beherbergungsförderung teilweise Gutachten der SGH oder eine Co-Finanzierung durch diese (siehe Kapitel 2.4.1.: Tourismuspolitik Graubünden).

Bei regionalen Modellvorhaben, die im Rahmen von Innotour gefördert werden sollen, muss das SECO die beteiligten Kantone konsultieren (Art. 6, Ziff. 1; Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus). Von Seiten der Kantone gibt es keine formalen Anbindungen an Innotour.

Schweiz Tourismus hat aus Bundessicht die Aufgabe der Koordination mit den kantonalen Tourismusorganisationen. Daraus folgt für die kantonalen Tourismusbehörden die Aufgabe der Koordination der lokalen Destination Management Organisationen und Schweiz Tourismus.

Die NRP ist das Förderinstrument, bei dem der Bund und die Kantone formal am engsten verflochten sind. In der Förderpraxis resultiert hier ein hoher Anteil an geförderten touristischen Projekten. Der Bund erstellt ein Mehrjahresprogramm, für das er die Kantone konsultiert. Die Kantone zeichnen für die Umsetzung der NRP Verantwortung, indem Sie Umsetzungsprogramme entwerfen, die vom Bund genehmigt werden müssen, und anschliessend umsetzen. Bund und Kantone finanzieren zudem die Förderungen gemeinsam.

Neben den Förderinstrumenten bestehen in der Tourismuspolitik des SECO noch weitere organisatorische Berührungspunkte zwischen Kantonen und dem Bund. Hier ist zu-

nächst das Tourismusforum Schweiz (TFS) zu nennen, zu dem die Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) konsultiert wird. Zudem nehmen drei Kantone direkt Einsitz in die Begleitgruppe der Tourismuspolitik. Alle Kantone können zudem am jährlichen Treffen der kantonalen Tourismusfachstellen teilnehmen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die formale Integration bei der NRP am grössten ist. Bei allen anderen untersuchten Aspekten der Tourismuspolitik des Bundes besteht oftmals eine weniger starke formale Einbindung der Kantone. Hier bestehen eher Teilnahmemöglichkeiten, die nicht von allen Kantonen gleich intensiv wahrgenommen werden.

CRED-T-Fazit aus der Bundespolitik für kantonale Handlungspotenziale

In folgenden Themenfelder der Bundespolitik besteht Handlungspotenzial für den Kanton Bern:

- Wissenstransfer und Vernetzung verstärken
 - Rolle: Anbieter und Organisator von Austauschplattformen
- Zu einem tourismusfreundlichen Regulierungsumfeld beitragen
 - Rolle: Berücksichtigung des Tourismus bei kantonalen (und kommunalen) Regulierungen
- Strukturwandel im Tourismus unterstützen
 - Rolle: Förderer von strukturellem Wandel
- Strategiefähigkeit und -orientierung der touristischen Akteure stärken
 - Rolle: Beratung und ggf. Förderung von entsprechenden Projekten
- Anpassung an den Klimawandel unterstützen
 - Rolle: Beratung und Unterstützung bei der Anpassung an den Klimawandel sowie bei der Vermeidung von Treibhausgasen
- Digitale Transformation und Wissenstransfer fördern
 - Rolle: Förderung, Wissenstransfer und Koordination von kantonalen Projekten
- Zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der touristischen Infrastruktur beitragen
 - Rolle: Förderung
- Convenience und Qualität für die Gäste steigern
 - Rolle: Koordination kantonalen Produkte
- Wiederbelebung des Städte- und Geschäftstourismus unterstützen
 - Rolle: Wissenstransfer mit anderen Kantonen und Bund sicherstellen

2.4 Vergleich mit anderen Kantonen

Aufbauend auf den Rahmenbedingungen des Tourismus wird ein Vergleich mit anderen Kantonen durchgeführt, um daraus mögliche Implikationen für die Berner Tourismuspolitik abzuleiten. Hierfür werden die Tourismusstrategien, NRP-Umsetzungsprogramme sowie weitere relevante Dokumente anderer Kantone gesichtet. Dies soll auch alternative Handlungsfelder und Governance-Formen der Tourismuspolitik aufzeigen. Nach der Analyse mittels Desk Research erfolgt jeweils ein Interview mit einem Kantonsvertreter. Folgende Kantone wurden analysiert:

- Graubünden
- Wallis
- St. Gallen
- Waadt

Neben den Vergleichskantonen wurde auch Bern einer Analyse unterzogen, die auf einer Desk Research beruht.

2.4.1 Graubünden – Kurzfassung

Meilensteine in den letzten Jahren:

- Mittels der Strukturreform grosse Fortschritte bei der Destinationsbildung und -stabilisierung
- Etablierung des Tourismusrates und des Treffens der Tourismusdirektoren

Schwierigkeiten in der Vergangenheit

- Abstimmung über Neuregelung der Tourismusfinanzierung gescheitert
- Gewisse Destinationsstrukturen sind auch nach Strukturreform noch mit Instabilitäten konfrontiert, gewisse Strukturoptimierungen sind daher nach wie vor nötig
- Zusammenspiel der Marke Graubünden mit Destinationsmarken nicht immer klar

Zukünftige Prioritäten:

- Rückzug aus der Destinationsbildung und bei der Tourismusfinanzierung
- Fokus auf engere Zusammenarbeit der Akteure (Stichwort der Tourismusstrategie: «Coopetition» als Mischung zwischen Cooperation und Competition)
- Verantwortung auf mehrere Schultern verteilen
- Etablierung von neuen Gremien wie dem Tourismusrat und dem Treffen der Tourismusdirektoren.
- Weniger zentrale Rolle des AWI

Organisation Destinationen

- 4 Destinationsmanagement-Organisationen (DMO), 11 Regionale Tourismusorganisationen (ReTOs), 3 lokale Tourismusorganisationen (TO)

Kantonale Marketingorganisation: Graubünden Ferien (GRF)

- Budget ca. CHF 10 Mio. (Kanton: 6 Mio. fix, Kantonsprojekte & Internationalisierungsstrategie: ca. 1.3 Mio. Rest durch Partner wie bspw. DMOs - diese leisten jedoch keine fixen Beiträge zum Budget)
- Gewisse DMOs (v.a. grössere) sind der GRF gegenüber kritisch eingestellt und arbeiten nicht oder kaum mit dieser zusammen.
- Austausch zu GRF findet z.B. über Treffen der Tourismusdirektoren statt, AWT sitzt als Gast im Vorstand von GRF
- Es gibt ein Evaluationsprozess mit KPIs und Maluspotenzialen, um die Legitimation für den Einsatz öffentlicher Mittel zu erhöhen

Tourismusstrategie Graubünden: Kooperationsprogramm 2014 – 2021 (verlängert bis 2023), NRP-Umsetzungsprogramm 2020 - 2023

Vision: Tourismusprogramm bringt den Tourismus wieder an die internationale Wettbewerbsfähigkeit heran.

Ziele: Wettbewerbsfähigkeit, Marktposition, Wirkung, Profilierung, Führung

Handlungsfelder der Tourismusstrategie: Führung (Governance), Produkt - /Markt-Entwicklung, Standortentwicklung, Wissensmanagement (Know-how), System-Innovationen, Perspektiven Tourismusdestinationen

Governance & Aufgabenteilung der verschiedenen Akteure

Tabelle 6: Governance Tourismuspolitik Graubünden

Akteur	Rolle innerhalb Tourismusstrategie
DMOs, ReTOs & TOs	<ul style="list-style-type: none"> - Enabling der Leistungsträger - Umsetzung der Tourismuspolitik in den Destinationen - Direktoren bringen sich über «Treffen der Tourismusdirektoren» strategisch ein - Die meisten haben eine Zustimmungserklärung zur Tourismusstrategie unterzeichnet als Zeichen gegen innen
Tourismusrat	<ul style="list-style-type: none"> - Von der Regierung ernanntes Gremium aus externen Fachleuten - Strategische Begleitung des Programms in inhaltlichen Fragen - Beratend tätig (ohne direkte Entscheidungskompetenz)
Treffen der Tourismusdirektoren	<ul style="list-style-type: none"> - Operative Begleitung des Tourismusprogramms - Austausch von Erfahrungen → «lessons learned» im Kooperationsmanagement - Austausch von best practices → Multiplikation von Erfolg
Graubünden Ferien (GRF)	<ul style="list-style-type: none"> - Kantonaler Player, der eng mit anderen Akteuren zusammenarbeitet (20% der Mittel müssen von Partnern stammen) - DMOs müssen jedoch nicht mit GRF zusammenarbeiten oder diese finanzieren - Austausch über GRF findet bspw. über Treffen der Tourismusdirektoren statt. AWT sitzt als Gast im Vorstand
Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT)	<ul style="list-style-type: none"> - Erstellung des Kooperationsprogramms - Operative Koordination & Kommunikation des Programms - Einbezug Tourismusrat & Treffen der Tourismusdirektoren
Regierung	<ul style="list-style-type: none"> - Inhaltliche Entscheide und insb. Freigabe von Fördermitteln
Grosser Rat (Parlament)	<ul style="list-style-type: none"> - Tourismusclub mit ca. 30 Parlamentariern will die Rahmenbedingungen des Tourismus verbessern und ist dafür in Kontakt mit Branchenverbänden - Budget, Finanzplan und Verpflichtungskredite

Tourismusfinanzierung

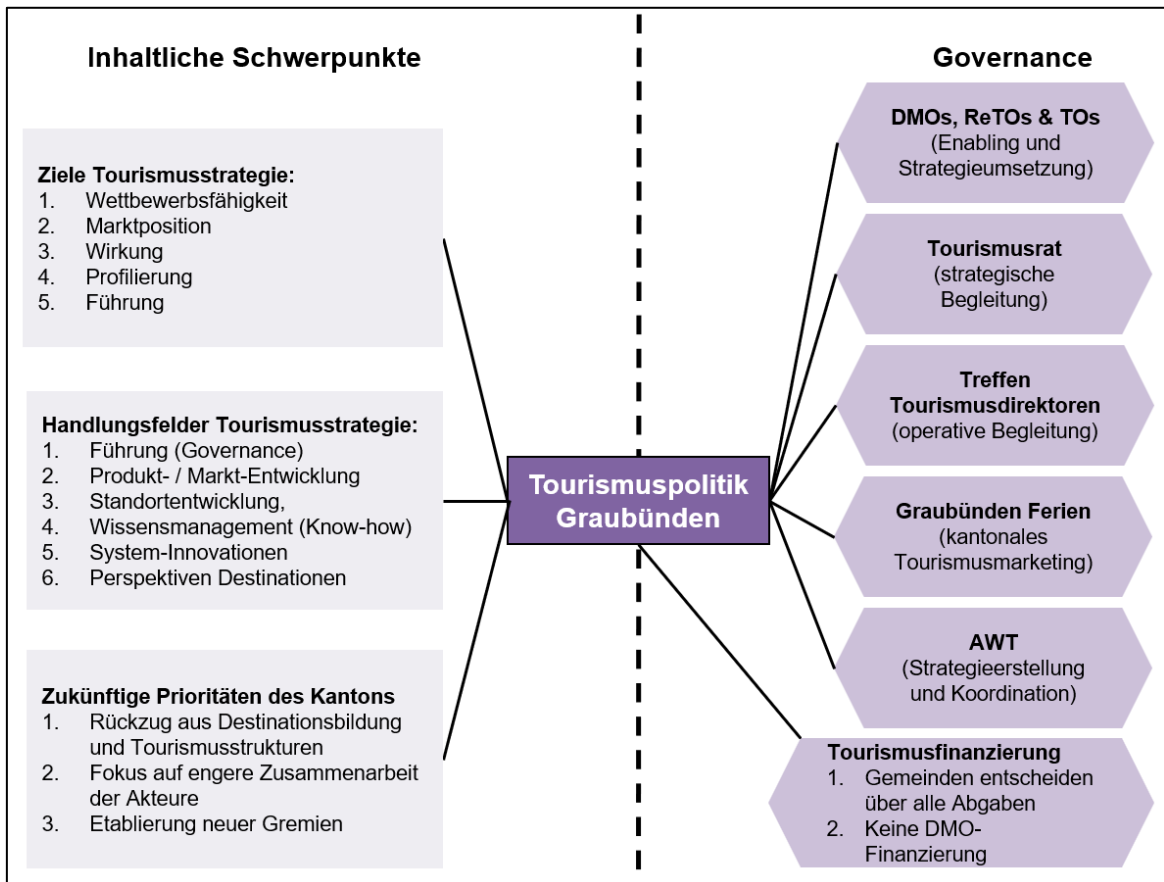
- Keine Finanzierung von DMOs durch den Kanton (es existiert auch keine kantonale BA)
- Finanzierung des Kooperationsprogramms von 2014 - 2021: je CHF 10.5 Mio. der Mittel stammen von Bund (NRP und Innotour) sowie dem Kanton (Verpflichtungskredit), insgesamt stehen also CHF 21 Mio. zur Verfügung. Es gibt demzufolge eine sehr enge Verzahnung zwischen NRP-Mitteln und der Tourismusstrategie, innerhalb der Umsetzungsprogramme ist das Kooperationsprogramm jeweils als eigene Massnahme aufgeführt.
- Weitere Finanzierungen: weitere NRP-Mittel, Darlehen und à fonds perdu Beiträge aus kantonalen Mitteln gemäss dem Gesetz zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, Unterstützung systemrelevanter Infrastruktur

- Graubünden Ferien wird mit CHF 6 Mio. Jahresbeitrag vom AWT finanziert. Zusätzlich gibt es Kantonsmittel für Projekte und zeitlich begrenzte Strategien (z.B. Internationalisierung). 20% der Mittel müssen von Partnern generiert werden.
- Gemeinden haben die Kompetenz, Beherbergungsabgaben, Kurtaxen und Tourismusförderungsabgaben zu erheben. Der Kanton stellt die gesetzlichen Grundlagen dazu bereit.

Weiteres

- Weissbuch des Tourismusrates zeigt Herausforderungen aber auch Zukunftsaussichten des Bündner Tourismus kohärent auf. Aufgrund der Rolle und der Zusammensetzung kann der Tourismusrat auch heikle Themen aufgreifen.
- Der Kanton sieht es als sinnvoll an, die Rolle des Staates nicht nur als Gesetz- und Geldgeber anzusehen, sondern sich auch bei der Beratung und Begleitung aktiv anzubieten.
- Bei den übergeordneten Themen (Digitalisierung, Nachhaltigkeit, Fachkräfte) fragt sich der Kanton, wie die Akteure hinter der Kulisse zusammengebracht werden können, die allein zu klein wären. Insbesondere skalierbare Projekte werden daher finanziell unterstützt.
- Die Wahl der Handlungsfelder wird auch als kommunikatives Instrument gesehen, um den Anspruchsgruppen aufzuzeigen, wo man hinwill.

Abbildung 9: Inhalt und Governance Tourismuspolitik Graubünden



Quelle: Eigene Darstellung.

2.4.2 St. Gallen – Kurzfassung

Meilensteine in den letzten Jahren:

- Etablierung des Tourismusrates (2019)
- Entwicklung räumlicher Tourismusentwicklungskonzepte (RTEK)

Schwierigkeiten in der Vergangenheit

- Ziele bzgl. zusätzlicher Projekte wurden durch Fokus auf Strukturreform nur teilweise erreicht
- Gewisse Projekte mussten nach Pilotphase teilweise abgebrochen werden, dies führte zu einer recht tiefen Ausschöpfung der NRP-Mittel
- Bewilligte Projekte waren kleiner und weniger gebietsübergreifend als angestrebt

Kantonale Marketingorganisation: existiert nicht

Organisation Destinationen: Kanton ist in vier Destinationen gegliedert, daneben gibt es diverse lokale Tourismusvereine

Tourismusstrategie : NRP-Umsetzungsprogramm 2020 – 2023

Ziele der Tourismuspolitik:

- Touristische Infrastruktur:
 - o Entwicklung räumlicher Tourismusentwicklungskonzepte (RTEK)
 - o Arealentwicklungen auf Basis der RTEK
- Touristische Angebote
 - o Projekte zur Förderung der Leistungsfähigkeit durch die Digitalisierung sowie überregionale oder interkantonale Initiativen fördern
 - o Verankerung destinationsübergreifender Strukturen (Tourismusrat)
 - o Entwicklung neuer Angebote in Abstimmung mit den räumlichen Tourismusentwicklungskonzepten (RTEK)

Handlungsfelder Tourismuspolitik (2018):

- Wertschöpfung im Tagestourismus erhöhen
- Geschäftstourismus weiterentwickeln
- Chancen des Städtetourismus nutzen
- Chancen der Internationalisierung nutzen
- Kurzaufenthalte und Reisen stärken
- Wochenferien halten

Governance

Tabelle 7: Governance Tourismuspolitik St.Gallen

Akteur	Rolle innerhalb Tourismusstrategie
DMOs	<ul style="list-style-type: none"> - Enabling der Leistungsträger - Umsetzung der Tourismuspolitik in den Destinationen - Bringen sich über den Tourismusrat in die touristische Entwicklung ein
Tourismusrat	<ul style="list-style-type: none"> - Strategische Begleitung des Programms in inhaltlichen Fragen

	<ul style="list-style-type: none"> - Entscheidungskompetenz über à-fonds-perdu-Mittel für Tourismusentwicklungsprojekte die vom Tourismusfonds (dieser wird zu einem grossen Teil mittels kantonaler Abgaben geäufnet) mitfinanziert wird. - Entscheidungskompetenz über Sockelbeiträge der DMOs - Bei Projekten, die nicht vom Tourismusfonds mitfinanziert werden, ist der Tourismusrat beratend tätig - Zusammensetzung: Je ein Vertreter der 4 DMOs, Vertreter Gastro, Vertreter Hotellerie, Vertreter Casino Bad Ragaz
Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA)	<ul style="list-style-type: none"> - Anlaufstelle für den Bund in Sachen NRP - Förderungsbeurteilung von Projekten, die nicht über Tourismusfonds mitfinanziert werden - Führung der DMOs über LVs - Betreuung touristischer Projekte mit räumlichem Bezug
Regierung/Departement	<ul style="list-style-type: none"> - Inhaltliche Entscheide und insb. Freigabe von Fördermitteln
Kantonsparlament	<ul style="list-style-type: none"> - Budget, Finanzplan und Verpflichtungskredite

Tourismusfinanzierung

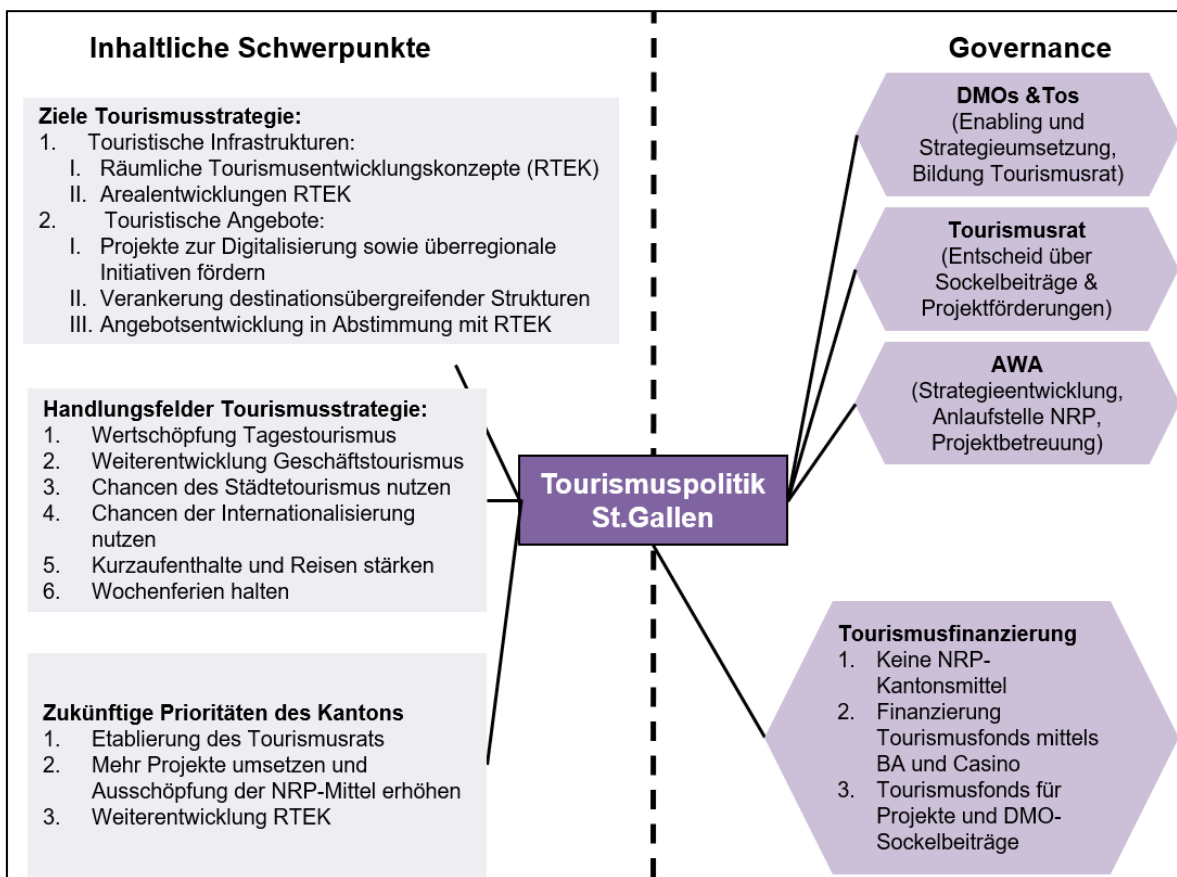
- Für das Wertschöpfungssystem Tourismus sind in der Periode von 2020 – 2023 à-fonds-perdu Beträge von CHF 11.2 Mio. geplant. Diese Beiträge werden zu je einem Drittel von Bund, Kanton und Dritten (z.B. weitere Kantone oder Gemeinden) übernommen. Allerdings stammen die Äquivalenzleistungen des Kantons beim Tourismus aus dem Tourismusfonds, der zu einem grossen Teil mittels Abgaben aus dem Sektor selbst geäufnet wird. Daher folgt auch die starke Mitbestimmung bei der Finanzierung von Projekten durch den Tourismusrat (siehe oben).
- Es gibt eine kantonale Beherbergungsabgabe, Gastwirtschaftsabgabe und Kur-saalabgabe, welche zu 100% in den Tourismusfonds fliesst. Aus diesen Geldern spricht der Tourismusrat Sockelbeiträge für DMOs sowie Beiträge für Projekte zum touristischen Angebot. Bei Sockelbeiträgen sowie den touristischen Entwicklungsprojekten, welche mit Geldern aus dem Tourismusfonds mitfinanziert werden, hat der Tourismusrat die Entscheidungskompetenz. Bei Projekten ohne Mitfinanzierung durch den Tourismusfonds ist der Tourismusrat beratend tätig, die Entscheidung liegt dann jedoch beim Kanton.
- Kurtaxe ist Angelegenheit der Gemeinde (nur in 20 von 77 gibt es eine solche)
- März 2022: Einmaleinlage von CHF 2.2. Mio. in den Tourismusfonds von Seiten der Regierung, um für Verluste während der Pandemie zu kompensieren. Neu fliesst zudem auch die Kur-saalabgabe vom Casino Bad Ragaz zu 100% ein (vorher waren es nur 50%).

Weiteres

- Es gibt eine politische und öffentliche Diskussion zur Tourismusfinanzierung. Themen: Rolle des Tourismusrats & Finanzierung des Tourismusfonds. Bis auf Weiteres verzichtet der Kanton jedoch auf mehr politischen Einfluss bei der Verteilung von Fördergeldern.

- Für eine kantonale Tourismusorganisation analog Graubünden Ferien ist St.Gallen gemäss dem Interview zu heterogen (längst nicht alle Gebiete sind touristisch) und zu kleinteilig. Ausserdem ist es auch eine Frage des Geldes. Der Kanton würde eine solche Organisation allerdings befürworten.
- Strategische Gremien wie der Tourismusrat fördern den Austausch. Ausserdem findet dadurch eine tourismuspolitische Interessensvertretung statt.
- St.Gallen setzt stärker als andere Kantone auf den DMO 3.0 Ansatz und damit auf Gästeströme statt das Territorialprinzip.
- Der Kanton St.Gallen will keine «weissen Flecken» auf der Kantonskarte, dies in ist einem solch heterogenen Kanton jedoch ein schwieriges Unterfangen.
- Interkantonale und interregionale Gremien (FSK Ost und Interreg) bestehen, sind jedoch von untergeordneter Bedeutung für den Tourismus

Abbildung 10: Inhalt und Governance Tourismuspolitik St.Gallen



Quelle: Eigene Darstellung.

2.4.3 Wallis – Kurzfassung

Meilensteine in den letzten Jahren:

- Gründung von Wallis Promotion als finanzkräftige und branchenübergreifende Standortpromotionsagentur (2013)
- Lancierung von kantonalen Programmen und Plattformen (z.B. Digitourism, 2021 oder Tourismusobservatorium, 2013)

Schwierigkeiten in der Vergangenheit

- Revision des Tourismusgesetzes ist 2009 vor dem Volk gescheitert. Aus der Destinationsbildung wird sich seither zurückgehalten, den Destinationen wird bei der Finanzierung zudem Flexibilität gewährt. Mittlerweile hat sich dies jedoch positiv entwickelt: Unruhen und Konflikte sind gemäss dem Interview weniger geworden
- Uneinheitliche Umsetzung der Programmziele innerhalb des Kantons
- Entwicklung von Zielwerten schreitet eher langsam voran
- Langsame Entfaltung der NRP auf dem gesamten Kantonsgebiet

Zukünftige Prioritäten (Tourismusstrategie, 2016):

- Unterstützung der digitalen Transformation (inkl. Datenmanagement)
- Ganzjahrestourismus
- Nachhaltige Entwicklung
- Fokus auf Qualitätstourismus

Organisation Destinationen: 15 DMOs

Kantonale Marketingorganisation: Wallis / Valais Promotion

- Budget von CHF 11.5 Mio. pro Jahr für die branchenübergreifende (auch Industrie und Landwirtschaft) Promotion des Kantons
- Aktivitäten haben einen umfassenden Charakter: Kampagnen, Kommunikation, Promotionspartnerschaften, Produktentwicklung sowie ein B2B und B2C-Marktplätze für die destinationsübergreifende Buchung von Komplettangeboten

Tourismusstrategie Wallis: Walliser Tourismuspolitik (2016), NRP-Umsetzungsprogramm 2020 – 2023

Handlungsfelder NRP-Umsetzungsprogramm (2020 – 2023): Synergien zwischen Wertschöpfungsketten, Förderung von touristischen Kooperationen und Innovationen, Unterstützung der digitalen Transformation, Entwicklung neuer Geschäftsmodelle unter Berücksichtigung der Auswirkungen des Klimawandels, Verbesserung der touristischen Infrastruktur, um Wandel zu einem Ganzjahrestourismus zu ermöglichen,

Vision Tourismus: Das Wallis verfügt weiterhin über einen erfolgreichen Tourismussektor, der eine Hauptstütze der Walliser Wirtschaft bildet und auch in den Seitentälern weiterhin Leben und Arbeiten ermöglicht.

Governance

Tabelle 8: Governance Walliser Tourismuspolitik

Akteur	Rolle innerhalb Tourismusstrategie
DMOs	<ul style="list-style-type: none"> - Enabling der Leistungsträger - Umsetzung der Tourismuspolitik in den Destinationen
Dienststelle für Wirtschaft, Tourismus und Innovation (DWTI)	<ul style="list-style-type: none"> - Erarbeitung Tourismuspolitik - Lancierung des Programms Digitourism - Umsetzung NRP sowie der Interreg und Espace Mont-Blanc Programme - Betreuung von Unternehmens- und Unternehmerprojekten
Wallis Promotion	<ul style="list-style-type: none"> - Branchenübergreifende Vermarktungsorganisation des Kantons inkl. B2B und B2C Marktplatz - Budget von CHF 11.5 Mio. (kürzliche Erhöhung)
Walliser Tourismuskammer (Dachverband Walliser Tourismus)	<ul style="list-style-type: none"> - Politische Interessenvertretung für den Tourismus - Mitbegründung und Unterstützung der parlamentarischen Tourismusgruppe im Grossen Rat - Mitglieder: Vertreter aus Politik (Ständerat Beat Rieder ist Präsident), Gewerbeverein, Bergbahnen, ÖV, DMOs, Hotelier- und Gastrounternehmen, Branchenverbände (alle grossen Tourismusverbände sind im Vorstand vertreten) etc.
CimArk	<ul style="list-style-type: none"> - Es handelt sich um ein privatrechtliches Unternehmen, welches von kantonalen Partnern unterstützt wird - Coaching und Beratung von Start-ups und Unternehmen (nicht exklusiv für touristische Unternehmen) - Management des Programms Digitourism, um die digitale Transformation bei Unternehmen zu unterstützen - Digitourism: <ul style="list-style-type: none"> o Mehrjähriges Programm, welches von der DWTI und Partnern (CimArk, HES-SO, ritzy Weiterbildungsprogramm) unterstützt wird. Die Zielgruppe sind Walliser Tourismusunternehmen o Hauptziele: Beschleunigung der Digitalisierung, Aufrechterhaltung und Stärkung des lokalen Innovationspotenziales und der digitalen Kompetenzen sowie Stärkung des lokalen Ökosystems
HES-SO Wallis	<ul style="list-style-type: none"> - Touristisches Kompetenzzentrum für den Walliser Tourismus - Betrieb des Walliser Tourismusobservatoriums (Einbettung beim Institut für Tourismus): <ul style="list-style-type: none"> o Systematische Sammlung, Inventarisierung und Bereitstellung wichtiger Daten für die Tourismusakteure, um auf zukünftige Herausforderungen vorzubereiten und Instrumente zur Entscheidungsfindung bereitzustellen o Finanzierung durch den Kanton - Organisation und Verwaltung von ritzy*: <ul style="list-style-type: none"> o Aus- und Weiterbildungsprogramm für den Tourismus das auf der Zusammenarbeit zwischen touristischen Branchen und dem Kanton basiert
Regierung/Departement	<ul style="list-style-type: none"> - Inhaltliche Entscheide und insb. Freigabe von Fördermitteln

Grosser Rat (kantonale Legislative)	<ul style="list-style-type: none">- Walliser Tourismusgruppe mit rund 30 Parlamentariern aus allen grösseren Parteien nimmt vor jeder Session Stellung zu tourismusrelevanten Themen- Budget, Finanzplan und Verpflichtungskredite
-------------------------------------	---

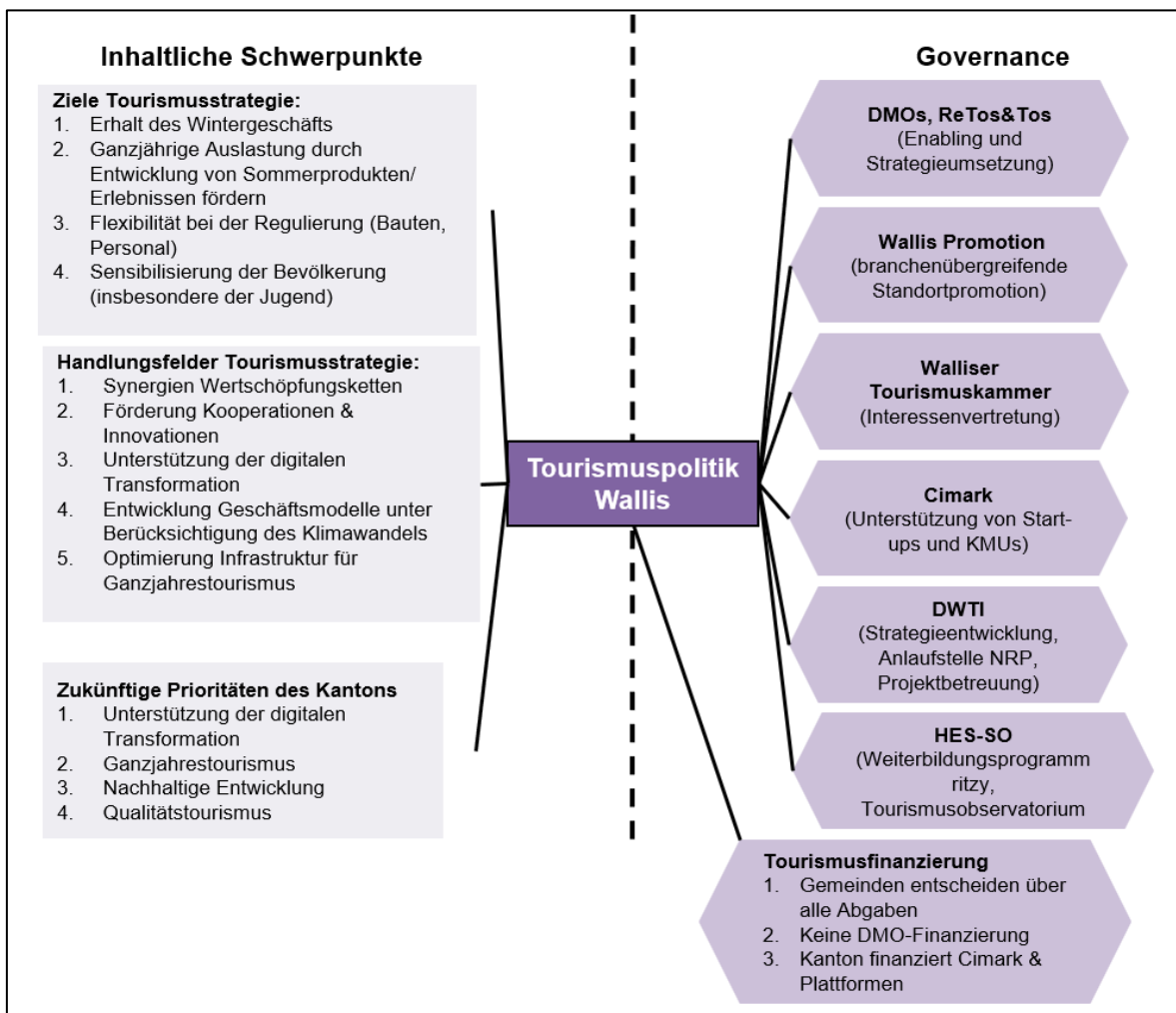
Tourismusfinanzierung

- À-fonds-perdu-Bundesmittel von 10.3 Mio. CHF. und Bundesdarlehen von 46 Mio. CHF für die Umsetzungsperiode von 2021 – 2023 für Tourismus und Industrie (Tourismus und Industrie werden jeweils nicht getrennt ausgewiesen). Der Kanton unterstützt die beiden Sektoren ebenfalls mit CHF 10.3 Mio. à fonds-perdu Beträgen.
- Wahl über die Instrumente Kurtaxe, Beherbergungstaxe sowie Tourismusförderungsabgabe liegt bei den Gemeinden, der Kanton stellt dazu die gesetzlichen Grundlagen bereit
- Kantonaler Tourismusfonds: Darüber können Darlehen für Infrastrukturprojekte beantragt werden
- (Mit-)Finanzierung von Plattformen, welche gemeinschaftliche Leistungen im Bereich Marketing, Forschung und Know-how-Transfer ermöglichen (z.B. Digitourism)

Weiteres

- Tourismusstrukturen sind professionalisiert, die Destinationsorganisationen müssen die Gesellschaftsform einer Aktiengesellschaft haben
- Branchenübergreifender Ansatz und Wirkung der Wallis Promotion wird insgesamt positiv bewertet, Diskussionen über Gewichtung und Mitteleinsatz gibt es jedoch auch hier
- Rolle des Walliser Observatoriums ist nicht einfach: Alle Akteure wollen mehr Daten, wenn es jedoch darum geht, diese Daten zu nutzen fehlt es oft an Kompetenzen und Know-how

Abbildung 11: Inhalt und Governance Tourismuspolitik Wallis



Quelle: Eigene Darstellung.

2.4.4 Waadt – Kurzfassung

Meilensteine in den letzten Jahren:

- Verabschiedung der neuen Tourismusstrategie 2017-2022
- Schaffung von Anreizen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit von Vaud Promotion mit den DMOs durch eine Einteilung der DMOs in drei Kategorien
- Einführen eines Vetorechts für Destinationen im Rahmen der Ausarbeitung einer neuen Tourismusstrategie. Bei der Ausarbeitung und v.a. vor der Verabschiedung einer neuen Tourismusstrategie, dürfen sich die DMOs zur ausgearbeiteten Strategie äussern und den Prozess schlimmstenfalls blockieren, wenn sie mit gewissen Punkten nicht einverstanden sind.

Schwierigkeiten in der Vergangenheit

- Es gab in der Vergangenheit teilweise herausfordernde Situationen in Bezug auf die Kommunikation der Wünsche und Bedürfnisse der touristischen Akteure (unpräzise Kommunikation; Unsicherheit, welche Bedürfnisse und Wünsche genau vorhanden sind; Schwierigkeit all diese Elemente zu einem schlüssigen, grossen Ganzen zusammenzubringen).

Kantonale Marketingorganisation: Vaud Promotion

Organisation Destinationen: Kanton ist in vierzehn Destinationen gegliedert.

Ziele der Tourismuspolitik:

1. Steigerung des Bekanntheitsgrads der Tourismusdestinationen und des Kantons
2. Weitere Diversifizierung der Märkte unter Beibehaltung eines starken Fokus auf den Schweizer Markt
3. Unterstützung der Destinationen im Prozess der Priorisierung der DAS
4. Schwerpunkt Geschäftstourismus sowie Ausarbeitung eines Aktionsplans für Events & Festivals
5. Verbesserung des Projektmonitorings und der Koordination des OTV mit den Partnern

Handlungsfelder Tourismusstrategie (2017-2022): Es gibt sechs sog. DAS (domaine d'activité stratégique).

- Kulturerbe und Tradition
- Natur
- Art de Vivre
- Veranstaltungen und Festivals
- Winteraktivitäten
- Geschäftstourismus

Governance

Tabelle 9: Governance Tourismuspolitik Waadt

Akteur	Rolle innerhalb Tourismusstrategie
DMOs	<ul style="list-style-type: none"> - Enabling der Leistungsträger - Umsetzung der Tourismuspolitik in den Destinationen - Verfügen über vielfältige Mitgestaltungsrechte im touristischen Entscheidungsprozess (z.B. Veto bei Ausarbeitung neuer Tourismusstrategien)
Vaud Promotion (OTV, Office du tourisme du Canton de Vaud)	<ul style="list-style-type: none"> - Vaud Promotion ist die kantonale Marketingdachorganisation für die Vermarktung aller Angebote, die im Zusammenhang mit der Marke <i>Vaud</i> stehen
Tourismusrat (Conseil du tourisme)	<ul style="list-style-type: none"> - Stellungnahme zu Anträgen mit touristischem Bezug und zu Anfragen zur Finanzierung (Bürgschaften, Darlehen und A-fonds-perdu-Beiträgen), die den Tourismusfonds betreffen
SPEI (Service de la promotion de l'économie et de l'innovation)	<ul style="list-style-type: none"> - Anträge auf finanzielle Unterstützung sind bei der zuständigen Regionalstelle des SPEI einzureichen - Diese stellt ihre Hilfe bei der Vorbereitung der Anträge zur Verfügung - Anschliessend nimmt sie eine detaillierte Analyse der eingereichten Projekte und der erwarteten Ergebnisse vor - Sie gibt eine Stellungnahme zum Unterstützungsantrag ab und leitet ihn im Falle einer Validierung an das SPEI weiter
Staatsrat (Conseil d'État)	<ul style="list-style-type: none"> - Der Staatsrat sorgt für die regionale, kantonale, interkantonale und grenzüberschreitende Koordination im Bereich der Tourismusplanung und -förderung - Er entscheidet über die Gesuche um Bürgschaften, Darlehen und nicht rückzahlbare Beiträge an den Tourismusfonds, unter Vorbehalt der Kompetenzen, die gegebenenfalls dem Departement für öffentliche Arbeiten, Planung und Verkehr und dem Tourismusrat durch das Ausführungsreglement übertragen werden - Er unterbreitet dem Grossen Rat (Kantonparlament) die Anträge auf Gewährung eines finanziellen Beitrags für wichtige Tourismusprojekte von kantonalem Interesse zur Annahme, wenn die Förderung aus dem ordentlichen Budget und nicht über den Tourismusfonds finanziert wird
Departement für öffentliche Arbeiten, Strassenbau und Transport (Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports)	<ul style="list-style-type: none"> - Das Departement arbeitet an der Realisierung von touristischen Einrichtungen mit und koordiniert die Aktivitäten im Bereich Tourismus - Es sorgt für die Koordination der Aktivitäten des OTV und der lokalen Tourismusverbände und -büros - Es verwaltet den Tourismusfonds und entscheidet über Anträge auf Bürgschaften, Darlehen und à-fonds-perdu-Beiträge an den Tourismusfonds - Es entscheidet über die Gewährung von finanziellen Beiträgen an Hotelbetriebe - Es kontrolliert die Verwendung der den Gemeinden zugewiesenen Anteile am Ertrag der kantonalen Kurtaxe und der dem OTV zugewiesenen kantonalen Tourismusabgabe

CODEV (coordination du développement économique vaudois)	- Die CODEV ein privatrechtlicher Verein, der 10 Regionalverbände umfasst. Diese sind im Gesetz über die Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung (LADE) definiert und als solche als gemeinnützig anerkannt. Sie repräsentieren Wirtschaftsregionen, die in ihrem eigenen geografischen Perimeter die Anlaufstelle für jeden Träger eines regionalen Projekts mit wirtschaftlicher Ausrichtung darstellen. In diesem Kontext stellt die CODEV eine Austauschplattform dar.
Kantonsparlament	- Budget, Finanzplanung

Tourismusfinanzierung

- Für das Wertschöpfungssystem Tourismus standen in der Periode von 2016-2019 kantonale à-fonds-perdu Beträge in Höhe von CHF 2.5 Mio. zur Verfügung. Für den gleichen Zeitraum kommen CHF 11.5 Mio. in Form von Bundesdarlehen hinzu.
- Die wichtigsten finanzpolitischen Instrumente zur Finanzierung des Tourismus im Kanton Waadt sind die Kurtaxe und die Tourismusabgabe. Die Gemeinden geniessen eine grosse Autonomie was die Ausgestaltung dieser beiden Instrumente betrifft.
- Die Erträge der Kurtaxe dienen der Finanzierung von touristischen Veranstaltungen und Einrichtungen (Art. 29, Tourismusgesetz Waadt).
- Die Tourismusabgabe wird für die Förderung des Tourismus verwendet (Art. 35, Tourismusgesetz Waadt).
- Mit einem Gesamtumsatz von 4,56 Milliarden, einer generierten Bruttowertschöpfung von 2,33 Milliarden und 22'510 Vollzeitstellen trägt der Waadtländer Tourismus 7,2 Prozent zum Bruttoinlandprodukt (BIP) bei - ein Prozentsatz, der über dem Schweizer Durchschnitt (6,5 Prozent) liegt - und stellt 8,6 Prozent der Arbeitsplätze.¹

Weiteres

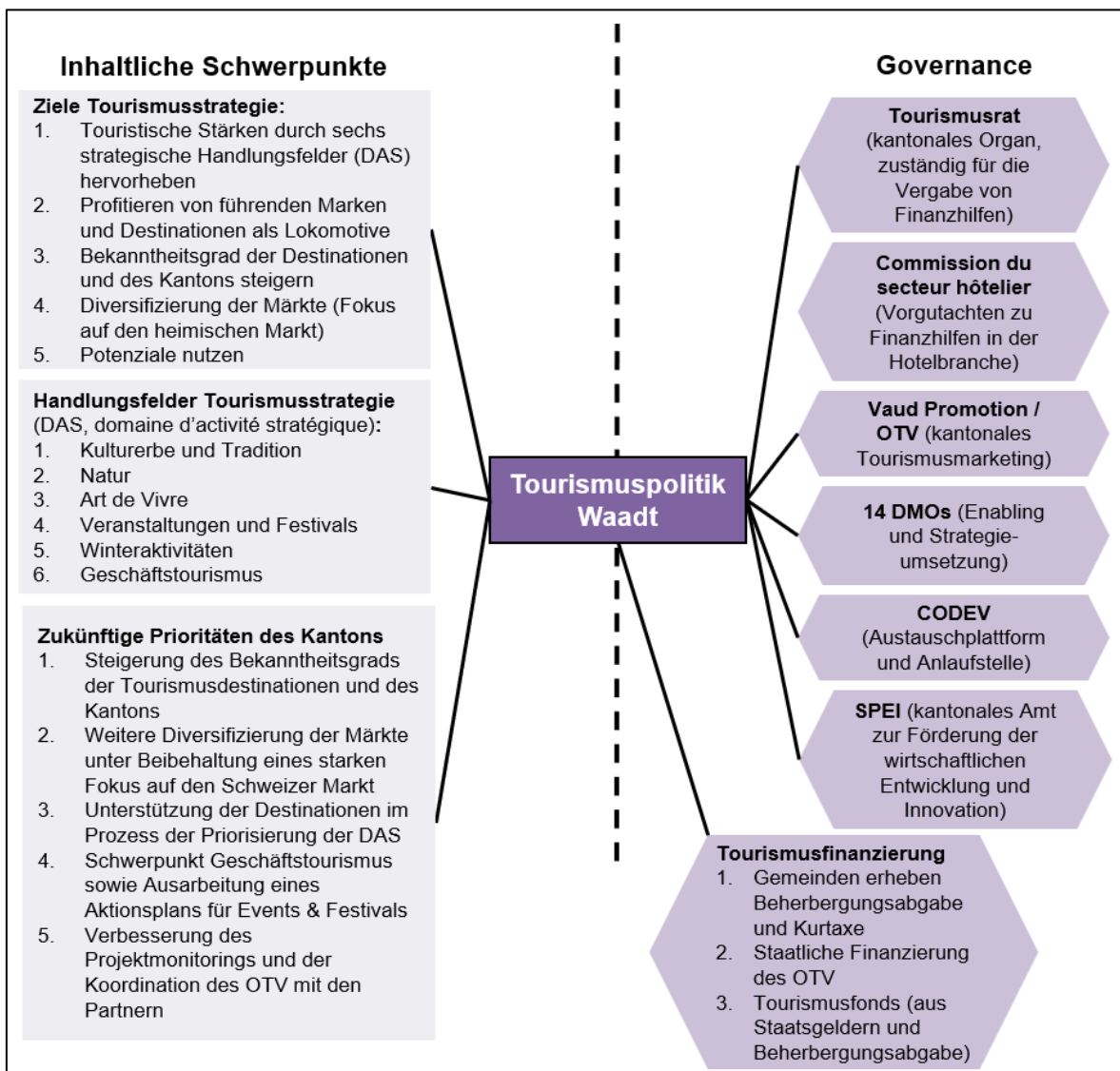
- Der Kanton Waadt setzt verstärkt auf den Ansatz der DMO 3.0 und kreiert touristische Angebote vornehmlich basierend auf Gästeströmen statt auf dem Territorialitätsprinzip. Im Zuge der Aufweichung des Territorialgedankens wurde im Jahr 2011 eine Inventarisierung der touristischen Angebote, Infrastruktur, Nachfrage, sonstigen Strukturen und Budgets gemacht. Im Zuge dessen wurde versucht, Gelder so zu poolen, dass die touristischen Akteure eine kritische Masse erreichen und einen grösseren Impact haben.
- Die Betrachtung der DMOs wurde um zwei weitere Einheiten erweitert. Neben den klassischen DMOs gibt es im Kanton Waadt sog. RMOs (Regionale Marketingorganisationen), die feiner organisiert und strukturiert sind. Als dritte Entität

¹ L'importance du tourisme pour l'économie vaudoise (<https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/departements/departement-de-leconomie-de-linnovation-et-du-sport-deis/service-de-la-promotion-de-leconomie-et-de-linnovation-spei/unite-economie-regionale/politique-touristique/limportance-du-tourisme-pour-leconomie-vaudoise/>)

in diesem Gefüge existieren zudem RPPs (Région à prédominance produits), die sich bei der Angebotsgestaltung strikt auf ein Thema fokussieren. In Avenches ist dies beispielsweise das Thema «Römer».

- Diese Feinstrukturierung wurde mit einem weiteren Konzept ergänzt: Die sog. domaines d'activité stratégiques sind sechs strategische Geschäftsfelder, an denen sich die Angebotsgestaltung orientiert. Die sechs Felder sind: Kulturerbe und Tradition, Natur, Art de Vivre, Veranstaltungen und Festivals, Winteraktivitäten und Geschäftstourismus.
- Um eine gewisse Konsistenz und Durchgängigkeit im touristischen Marketing gewährleisten, wird gemeinsam mit allen Destinationen ein Marketingplan erarbeitet. So werden die Destinationen in die Pflicht genommen, Angebote zu schaffen, zu denen sie sich vorgängig verpflichtet haben. Der Kerngedanke hinter diesem Vorgehen besteht darin, durch die relativ starke Auslagerung von Verantwortung ein stärkeres Engagement und ein kohärenteres Auftreten des Kantons zu ermöglichen. Zudem reduziert dieser Ansatz Streitpotenziale, da die gemeinsamen Aktivitäten vorgängig gemeinsam besprochen wurden. Konkret funktioniert dies so, dass Destinationen eine Stellungnahme zum mehrjährigen Marketingplan geben. Den Destinationen wird auf diese Weise faktisch ein Vetorecht für den Marketingplan eingeräumt.
- Das OTV betreibt keine Marketingaktivitäten im Bereich des Geschäftstourismus, weil die Expertise dafür bei den beiden Städten Montreux und Lausanne liegt. Das OTV finanziert lediglich die Kampagnen und bietet organisationale Hilfe an.

Abbildung 12: Inhalt und Governance Tourismuspolitik Waadt



Quelle: Eigene Darstellung.

2.4.5 Bern – Kurzfassung

Meilensteine in den letzten Jahren:

- Grosse Fortschritte bei der Destinationsbildung und -stabilisierung
- Etablierung der Made in Bern AG

Schwierigkeiten in der Vergangenheit

- Rolle der Made in Bern AG bei der Basispromotion teilweise diskutiert
- Das kantonale Destinationsverständnis ist teilweise unter Druck, was zu Instabilitäten führt

Zukünftige Prioritäten:

- Schaffung optimaler Rahmenbedingungen
- Förderung des Tourismussandortes und des Marktauftritts
- Diskussion über die Destinationsentwicklung und die Rolle der Made in Bern AG

Organisation Destinationen: sechs Destinationsmanagement-Organisationen (DMOs)

Kantonale Marketingorganisation: Made in Bern AG

- Vor der Pandemie mit einem Jahresbudget von knapp CHF 5 Mio. (2019)
- Marktübergreifende Aktivitäten (Kommunikation, Basispromotion und digitales Marketing) sowie Marketingmassnahmen in verschiedenen Märkten
- Mitfinanzierung durch DMOs mittels der Beherbergungsabgabe

Tourismusstrategie Bern: Positionspapier Tourismus im Kanton Bern, 2015 – 2020 (Aktualisierung 2018), Arbeitspapier Tourismus BE 2025, NRP-Umsetzungsprogramm 2020 – 2023,

Handlungsfelder Tourismusstrategie Kanton Bern

- Verbesserung der Rahmenbedingungen: Grundlagen der Tourismuspolitik schaffen, Zusammenarbeit stärken, Koordination kantonaler Politiken und ihrer Stakeholder intensivieren, Tourismusverständnis fördern
- Förderung des Tourismusstandortes: Attraktivität des touristischen Angebots steigern, touristisches Humankapital stärken, gemeinsamer Marktauftritt stärken, wirkungsvolles DMO-Management stärken

Governance

Tabelle 10: Governance Berner Tourismuspolitik

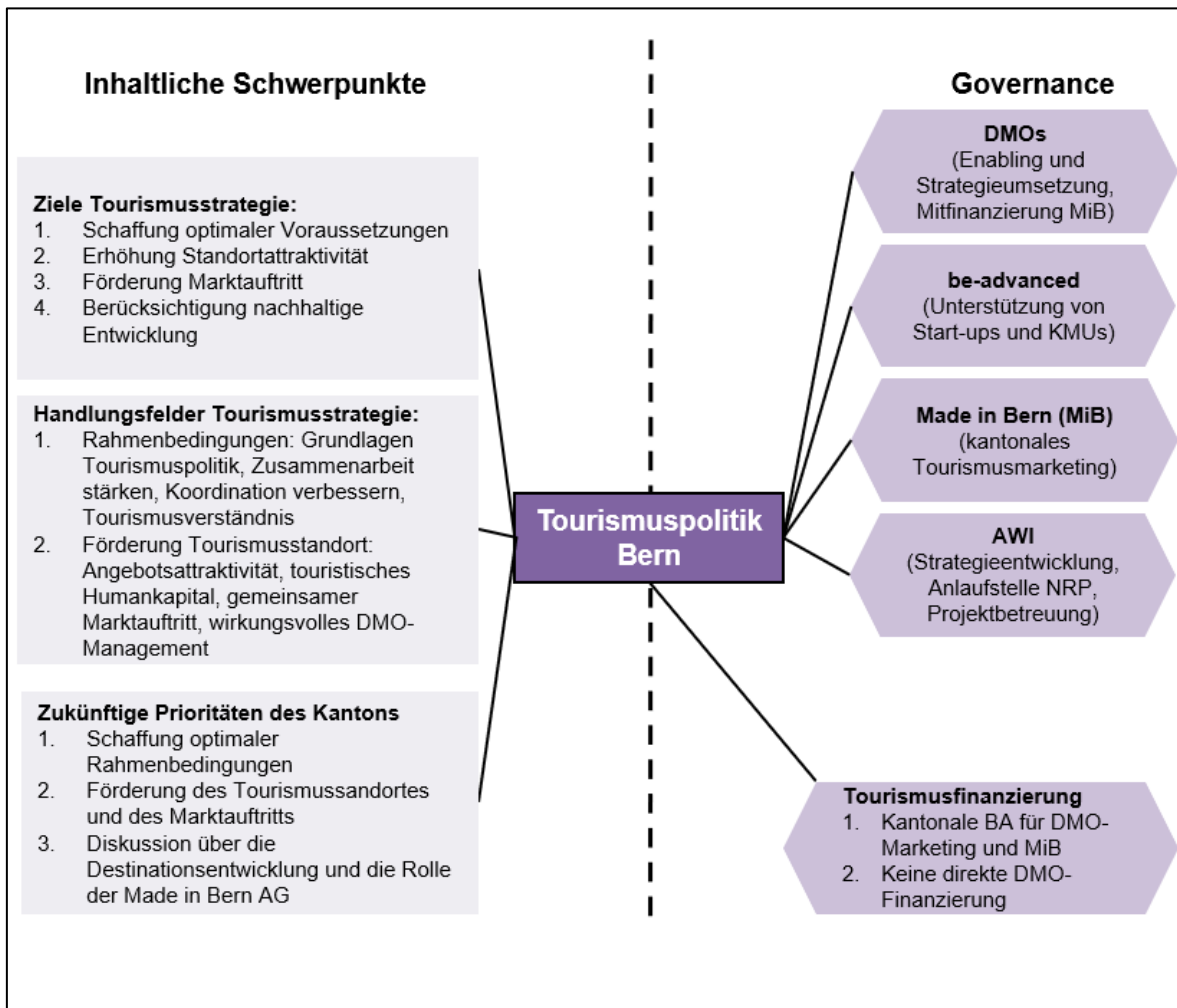
Akteur	Rolle innerhalb Tourismusstrategie
DMOs	<ul style="list-style-type: none"> - Enabling der Leistungsträger - Umsetzung der Tourismuspolitik in den Destinationen - Mitfinanzierung der Made in Bern AG über BA und Einsitz eines Destinationsvertreters im Verwaltungsrat
Amt für Wirtschaft (AWI)	<ul style="list-style-type: none"> - Erarbeitung Tourismuspolitik - Ansprechpartner NRP-Projekte - Führung der Destinationen über Leistungsvereinbarungen - Steuerung und Mitfinanzierung von be-advanced
Made in Bern AG	<ul style="list-style-type: none"> - Kantonale Marketingorganisation für den Tourismus - Budget von ca. CHF 5 Mio.

be-advanced	- Unterstützung in Form von Workshops, Coaching und Beratung für Berner Start-ups und KMUs (nicht tourismusspezifisch)
Regierung/Departement	- Inhaltliche Entscheide und insb. Freigabe von Fördermitteln
Grosser Rat (Parlament)	Budget, Finanzplan und Verpflichtungskredite

Tourismusfinanzierung

- Innerhalb des Förderschwerpunkts Tourismus sind in der Periode zwischen 2020-2023 CHF 12 Mio. à-fonds-perdu-Beiträge sowie CHF 56 Mio. Darlehen (Bundes- und Kantonsbeiträge zusammengerechnet) eingeplant
- Kantonale Beherbergungsabgabe (in Normaljahren generiert diese ca. CHF 6.5 Mio.), die bei den DMOs für das Marketing (inkl. verpflichtende Kofinanzierung der Made in Bern AG) eingesetzt wird
- Der Kanton kann bis zu 25% der Beherbergungsabgabe für sich beanspruchen und damit Projekte von gesamtkantonalem Interesse finanzieren (Mechanismus ist derzeit aber ausser Kraft gesetzt)
- Keine Sockelbeiträge für DMOs. Kantonsmittel werden stattdessen für Made in Bern AG & Zusammenarbeit mit Schweiz Tourismus sowie die Entwicklung touristischer Projekte eingesetzt

Abbildung 13: Inhalt und Governance Tourismuspolitik Bern



Quelle: Eigene Darstellung.

2.5 Handlungspotenziale für die Tourismuspolitik

In diesem Schritt werden die Grundlagen der zukünftigen Tourismuspolitik (Rahmenbedingungen, Bundespolitik sowie Vergleich mit anderen touristischen Kantonen) zusammengeführt. Daraus ergeben sich mögliche Handlungspotenziale und Legitimationen für eine zukünftige Tourismuspolitik des Kantons Bern. Die Erkenntnisse der Schritte 2.1. – 2.4. werden in Teilschritten zusammengeführt. Innerhalb dieser werden verschiedene Fragen beantwortet:

1. Handlungsfelder:
 - a. Wie aktiv verfolgen die Kantone die möglichen Handlungsfelder?
 - b. Wo besteht aufgrund der Untersuchung der Bundespolitik Handlungspotenzial und wo wird aufgrund der Rahmenbedingungen eine hohe Aktivität impliziert
 - c. Ergebnisse: MUSS- und KANN-Handlungsfelder einer zukünftigen Tourismuspolitik
2. Aufgaben: Wie aktiv verfolgen die Kantone innerhalb der Tourismuspolitik verschiedene Aufgaben?
3. Wie stark ist der Fokus der Kantone auf verschiedene Rollen innerhalb der Tourismuspolitik?
4. Wie relevant sind verschiedene Instrumente innerhalb der kantonalen Tourismuspolitiken?
5. Welche Eingriffsintensität hat die Tourismuspolitik der Kantone?
6. Wie aktiv ist die Tourismuspolitik der Kantone insgesamt?

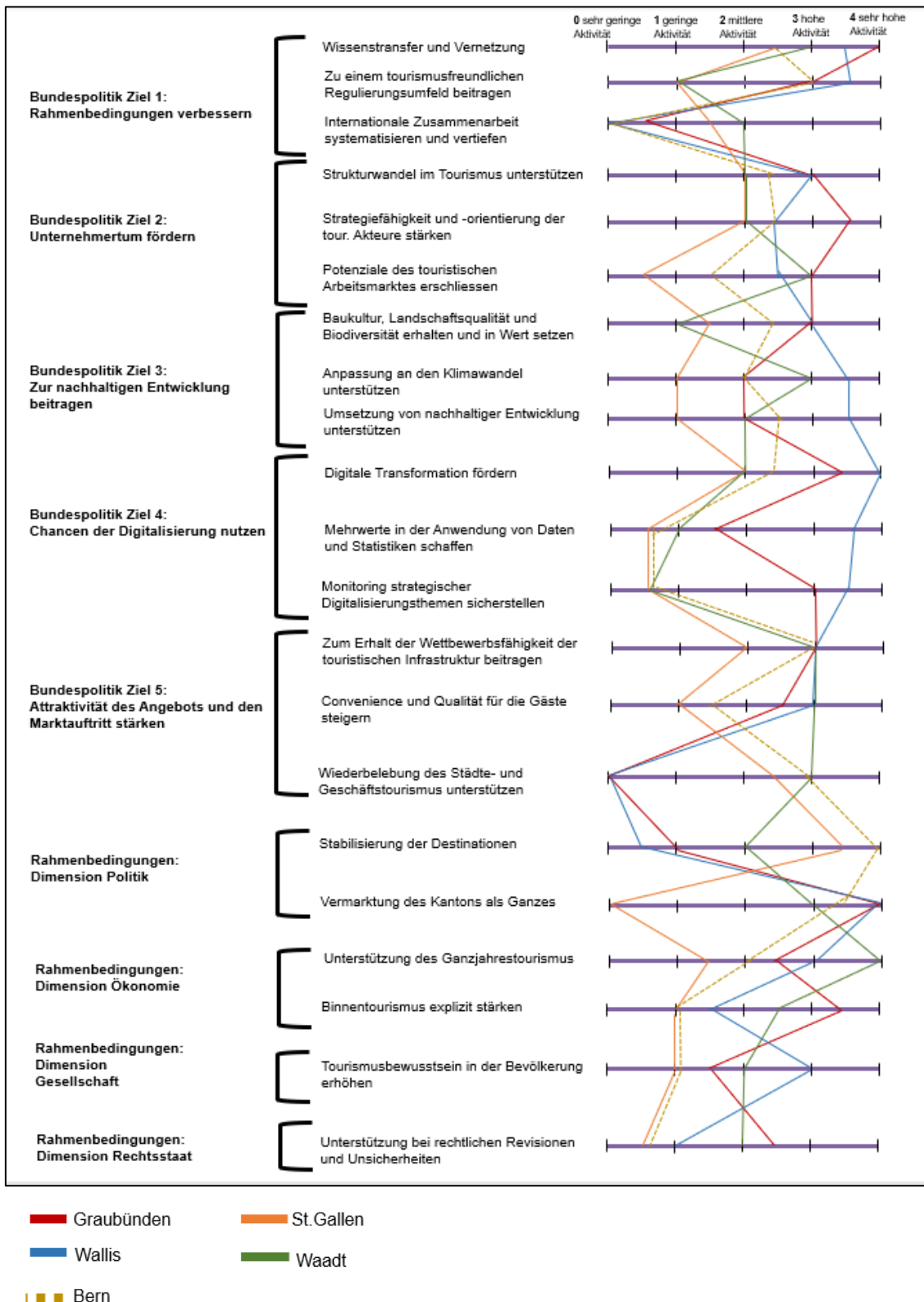
2.5.1 Handlungsfelder

In Abbildung 14 werden mögliche Handlungsfelder einer zukünftigen Tourismuspolitik aufgezeigt und verglichen, welche Aktivität (von 0; sehr geringe Aktivität bis 4; sehr hohe Aktivität) die Kantone jeweils aufweisen. Die möglichen Handlungsfelder werden zum einen aus der Bundespolitik (siehe Kapitel 2.2.) hergeleitet sowie ergänzend aus den Rahmenbedingungen (siehe Kapitel 2.1.).

In Abbildung 15 wird als gestrichelte Linie aufgezeigt, auf welchem Intervall sich die vier Vergleichskantone (ohne Bern) befinden, welche Rolle die Bundespolitik im jeweiligen Handlungsfeld für die Kantone vorsieht und welche Aktivität durch die touristischen Rahmenbedingungen impliziert wird. Es ist zu beachten, dass die Rolle, die die Bundespolitik für die Kantone vorsieht, nur eingeschätzt wurde, falls sich das Handlungsfeld aus der nationalen Politik ergeben hat. Für Handlungsfelder die sich ergänzend aufgrund der Rahmenbedingungen ergeben, liegen keine Einschätzungen über Handlungspotenziale aus der Analyse der Bundespolitik vor.

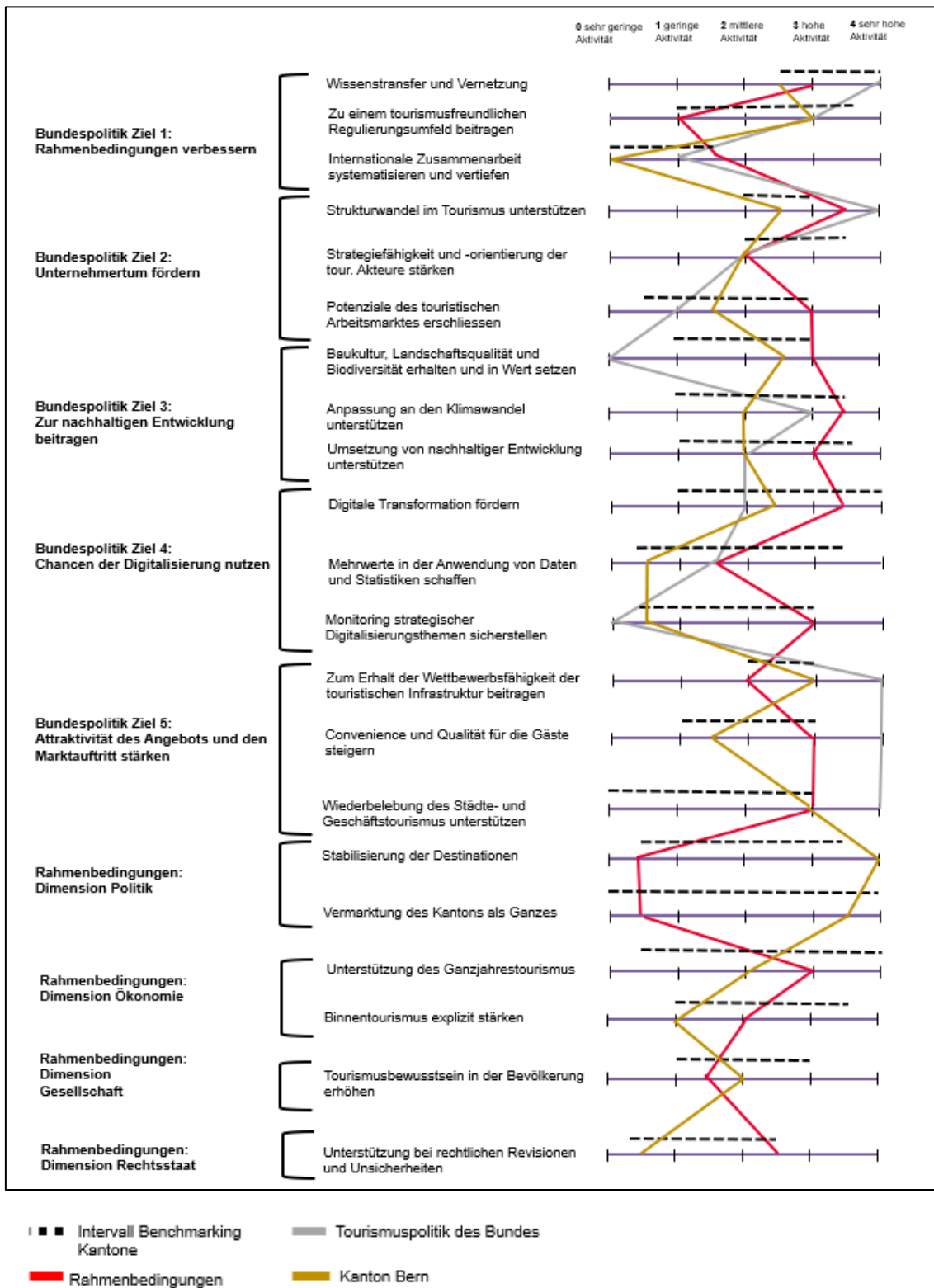
Nach den Abbildungen werden die wichtigsten Ergebnisse als Fazit festgehalten. Daraus folgt die Herleitung von MUSS- sowie KANN- Handlungsfeldern am Ende dieses Unterkapitels.

Abbildung 14: Kantonsvergleich der Aktivität in möglichen Handlungsfeldern



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 15: Ergebnis Kantonsvergleich, Rahmenbedingungen sowie Bundespolitik



Quelle: Eigene Darstellung.

CRED-T-Fazit: Kantonsvergleich der Aktivität in möglichen Handlungsfeldern**Grundsätzlich:**

- Wallis und Graubünden zeigen in vielen Handlungsfeldern eine hohe bis sehr hohe Aktivität. Dies ist auch in der hohen Bedeutung des Tourismus in grossen Teilen der Kantonsgebieten und der strukturellen Rahmenbedingungen begründet. In den beiden Kantonen werden jedoch andere Schwerpunkte gesetzt: Während Graubünden beispielsweise sehr aktiv beim Wissenstransfer und der Vernetzung ist, zeigt das Wallis einen hohen Fokus auf Handlungsfelder rund um die Digitalisierung.
- St. Gallen verfolgt eine recht inaktive kantonale Tourismuspolitik. Dies liegt unter anderem an den geringen kantonalen Mitteln, die in den Sektor fliessen (vgl. Analyse).
- Bern und Waadt befinden sich punkto Aktivität zwischen St. Gallen sowie Wallis und Graubünden, setzen jedoch teils andere Akzente. Während der Kanton Waadt unter anderem stark auf den Ganzjahrestourismus setzt, ist Bern unter anderem sehr aktiv bei der Stabilisierung der Destinationen. Grundsätzlich deutet die Analyse daraufhin, dass der Kanton Waadt in mehr Handlungsfeldern aktiv oder sehr aktiv ist als Bern.

Fazit in einzelnen Handlungsfeldern:

- Bern verfolgt den Wissenstransfer und die Vernetzung ähnlich aktiv wie Waadt und St. Gallen, Graubünden und Wallis sind hingegen etwas aktiver. Auch die Analyse der Bundespolitik sowie die Rahmenbedingungen implizieren eine tendenziell höhere Aktivität.
- Bern trägt im Vergleich massgeblich zu einem tourismusfreundlichen Regulierungsumfeld bei, eine Rolle, die sich auch aus der Analyse der Bundespolitik ergibt.
- Die Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit wird von keinem der Kantone aktiv verfolgt, dies ist aufgrund der Analyse der Bundespolitik und der Rahmenbedingungen jedoch auch nicht erforderlich.
- Bern unterstützt den touristischen Strukturwandel bereits. Aufgrund des Kantonsvergleichs sowie gemäss der Analyse der Bundespolitik und der Rahmenbedingungen könnte die Aktivität sogar noch höher sein.
- Die Strategiefähigkeit und -orientierung werden etwa so unterstützt, wie von der Analyse der Bundespolitik sowie von den Rahmenbedingungen impliziert. Im Vergleich zu den Vergleichskantonen liegt Bern hier im Mittelfeld.
- Potenziale des touristischen Arbeitsmarktes werden vom Kanton stärker erschlossen, als es die Analyse der Bundespolitik vorsieht, die Rahmenbedingungen deuten aber daraufhin, dass der Handlungsbedarf noch grösser sein könnte.
- Die Baukultur und Biodiversität werden von Bern in der Gesamtbetrachtung genügend in Wert gesetzt.
- Wallis und Graubünden fördern die digitale Transformation stärker als durch die Analyse der Bundespolitik vorgesehen und im Einklang mit dem Bedarf, der sich durch die Rahmenbedingungen ergibt. Bern wird ähnlich wie St. Gallen und Waadt bewertet und zeigt sich etwa so aktiv wie von der nationalen Politik vorgesehen.
- Während sich etwa das Wallis durch das Tourismusobservatorium stark bei der Datenaufbereitung für touristische Akteure betätigt, hält sich Bern zurück, was jedoch im Einklang mit der vom Bund angedachten Rolle der Kantone steht.
- Auch beim Monitoring von Digitalisierungsthemen ist Bern eher zurückhaltend, auch hier im Einklang mit der Analyse der Bundespolitik über die kantonale Rolle. Die Rahmenbedingungen implizieren eine höhere Aktivität, diese könnte jedoch auf nationaler Ebene wahrgenommen werden.
- Beim Erhalt der touristischen Infrastruktur nimmt Bern im Einklang mit den Vergleichskantonen die durch den Bund vorgesehene Rolle ein.
- Bern fördert den Qualitätstourismus weniger explizit als die anderen Kantone. Auch der Bund und die Rahmenbedingungen deuten eher auf eine stärkere Aktivität hin.

- Die Vergleichskantone betätigen sich bei der Wiederbelebung des Geschäftstourismus aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen naturgemäss stark heterogen. Die recht aktive Rolle von Bern ist durch die vorgesehene Kantonsrolle in der Bundespolitik sowie die Rahmenbedingungen nachvollziehbar.
- Bern ist im Vergleich mit den Vergleichskantonen sehr aktiv bei der Stabilisierung der Destinationen. Aufgrund des daraus entstehenden Konfliktpotenzials deuten die Rahmenbedingungen nicht zwingend auf eine solche Rolle hin.
- Ausser St. Gallen betätigen sich alle Kantone stark bei der kantonalen Vermarktung des Kantons. Die identifizierten Rahmenbedingungen implizieren die Notwendigkeit einer solch hohen Aktivität aber nur bedingt.
- Die jeweilige Tourismuspolitik von Wallis und Graubünden deuten auf eine explizitere Förderung des Binnentourismus als in Bern hin. Eine etwas höhere Aktivität wäre auch aufgrund der Rahmenbedingungen vertretbar.
- Kantone wie das Wallis integrierten die Erhöhung des Tourismusbewusstseins stärker in die Tourismuspolitik als etwa Bern oder andere Kantone. Aufgrund der Rahmenbedingungen ist diese niedrigere Aktivität vertretbar.
- Andere Kantone wie Graubünden oder das Wallis treten etwa bei rechtlichen Unsicherheiten gemäss der Analyse noch stärker als Ansprechpartner der verschiedenen Akteure auf. Die Rahmenbedingungen sprechen ebenfalls eher für dieses aktivere Vorgehen.

CRED-T-Fazit: Handlungsfelder Kantone

Aufgrund der Rahmenbedingungen im Kanton Bern, der Aktivität der anderen Kantone, sowie der Rolle, die der Bund für die Kantone vorsieht (soweit diese bekannt ist), ergeben sich folgende **SOLL-Handlungsfelder (sollten von der kantonalen Tourismuspolitik verfolgt werden):**

- Wissenstransfer und Vernetzung
- Strukturwandel im Tourismus unterstützen
- Anpassungen an den Klimawandel unterstützen
- Umsetzung von nachhaltiger Entwicklung unterstützen
- Digitale Transformation fördern
- Zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der touristischen Infrastruktur beitragen
- Convenience und Qualität für die Gäste steigern
- Wiederbelebung des Städte- und Geschäftstourismus unterstützen
- Unterstützung des Ganzjahrestourismus

Zusätzlich ergeben sich folgende

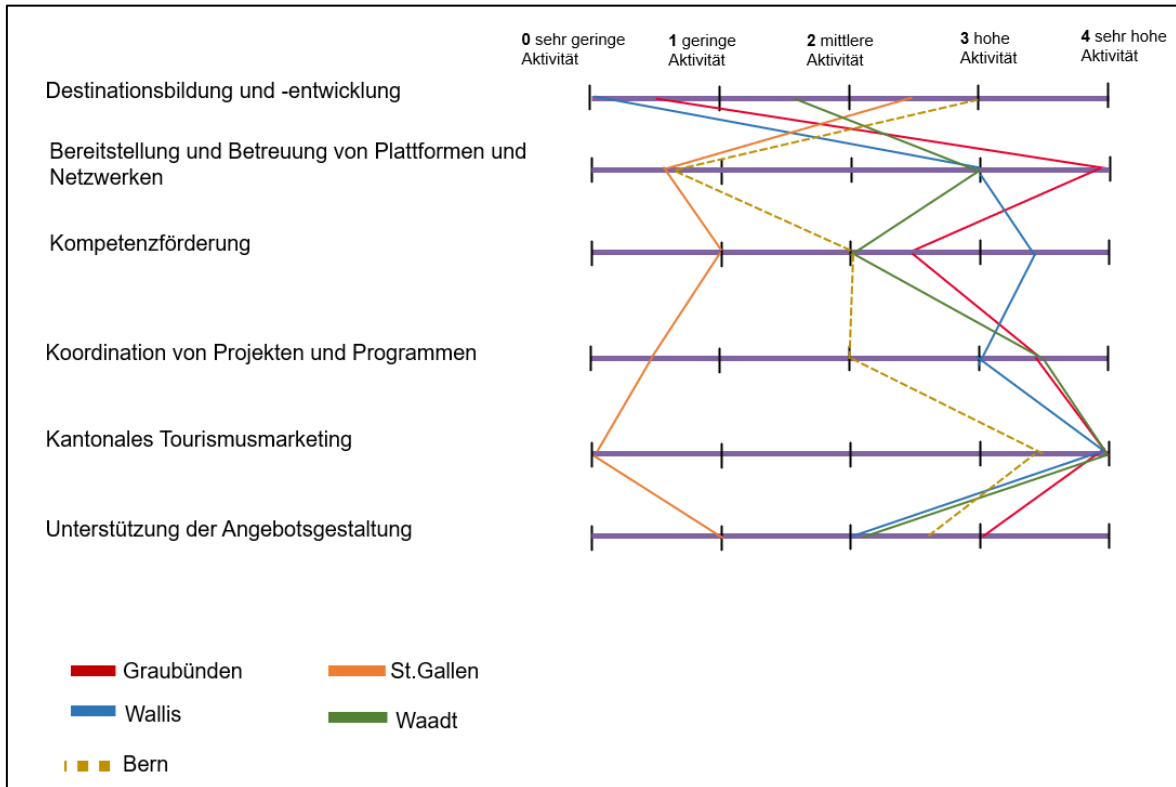
KANN-Handlungsfelder (können von der kantonalen Tourismuspolitik verfolgt werden):

- Zu einem tourismusfreundlichen Regulierungsumfeld beitragen
- Strategiefähigkeit und -orientierung der touristischen Akteure stärken
- Potenziale des touristischen Arbeitsmarktes erschliessen
- Baukultur, Landschaftsqualität und Biodiversität erhalten und in Wert setzen
- Mehrwerte in der Anwendung von Daten und Statistiken schaffen
- Stabilisierung der Destinationen
- Vermarktung des Kantons als Ganzes
- Binnentourismus explizit stärken
- Tourismusbewusstsein in der Bevölkerung erhöhen

2.5.2 Aufgaben innerhalb der Tourismuspolitik

In Abbildung 16 wird verglichen, mit welcher Aktivität die Kantone verschiedene Aufgaben innerhalb der Tourismuspolitik wahrnehmen.

Abbildung 16: Aufgabenwahrnehmung im kantonalen Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

CRED-T-Fazit: Aufgaben innerhalb der Tourismuspolitik

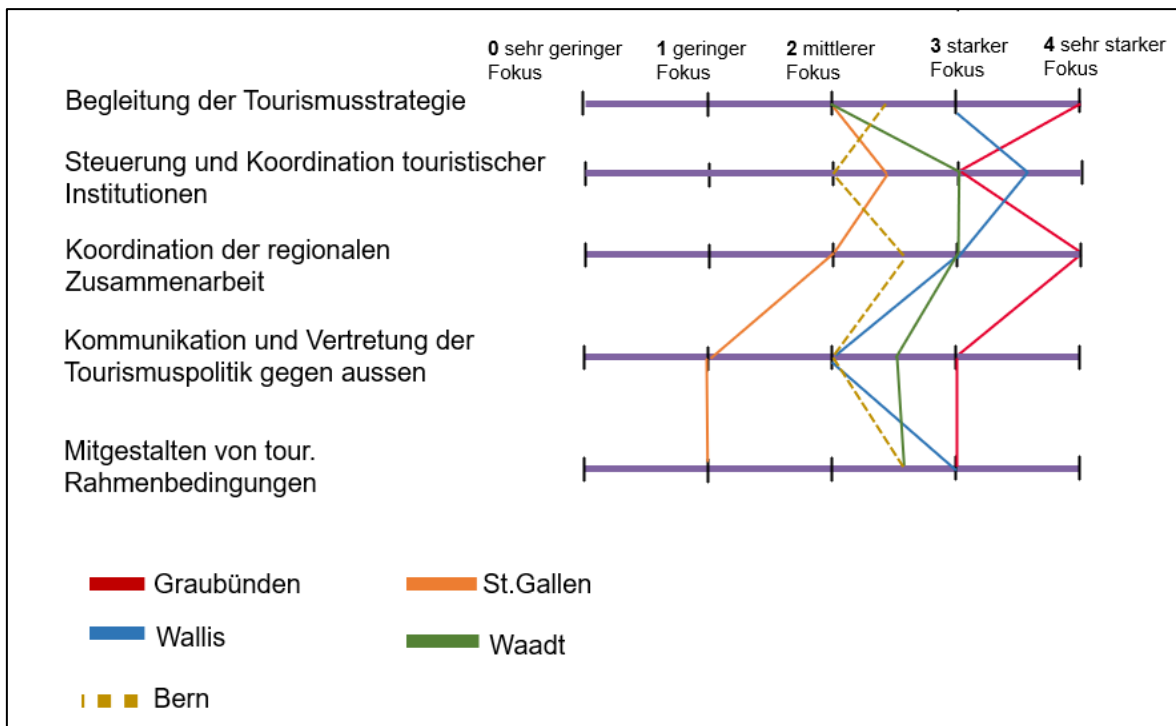
- Bern zeigt von den Kantonen die höchste Aktivität bei der Aufgabe der Destinationsbildung und -entwicklung. Die Analysen haben gezeigt, dass sich insbesondere Wallis und Graubünden bei dieser Aufgabe stark zurückgezogen haben (teilweise aufgrund des Volkswillens) und den Gemeinden recht freie Hand lassen, welcher Destination sie sich anschliessen wollen. Beide Kantone machen mit dieser flexiblen Handhabung gute Erfahrungen und planen entsprechend, diesen Weg fortzusetzen.
- Der Kanton Bern stellt für die touristischen Akteure vergleichsweise wenige Plattformen und Netzwerke (wie beispielsweise in Graubünden das Treffen der Tourismusdirektoren oder der Tourismusrat) zur Verfügung.
- Bern engagiert sich ähnlich stark in der Kompetenzförderung wie die Waadt und damit stärker als St. Gallen. Graubünden und insbesondere das Wallis (etwa über CimArk oder Digitourism) zeigen bei dieser Aufgabe aber eine noch höhere Aktivität.
- Gerade Graubünden und Waadt sind innerhalb der Tourismuspolitik stark koordinierend tätig, St. Gallen hat diese Aufgabe hingegen stark an den Tourismusrat delegiert, der sich aus den DMO-Präsidenten sowie weiteren Akteuren zusammensetzt. Bern ordnet sich gemäss der Analyse zwischen diesen beiden Polen ein.

- Mit Ausnahme von St.Gallen nehmen alle Kantone das kantonale Tourismusmarketing als Aufgabe wahr. In den anderen drei Kantonen sind die Budgets höher und die Aktivitäten der jeweiligen Organisationen noch umfassender, darum wurde die Aktivität Berns leicht tiefer bewertet. Die Vergleichbarkeit ist aber schwierig.
- Bern nimmt die Angebotsgestaltung insbesondere über die NRP und im Bereich Marketing über die BA sowie Made in Bern aktiv als Aufgabe wahr.

2.5.3 Rollen innerhalb der Tourismuspolitik

Abbildung 17 zeigt mit welchem Fokus die Kantone verschiedene Rollen innerhalb der Tourismuspolitik wahrnehmen.

Abbildung 17: Fokus auf verschiedene Rollen im kantonalen Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

CRED-T-Fazit Rollen innerhalb der Tourismuspolitik

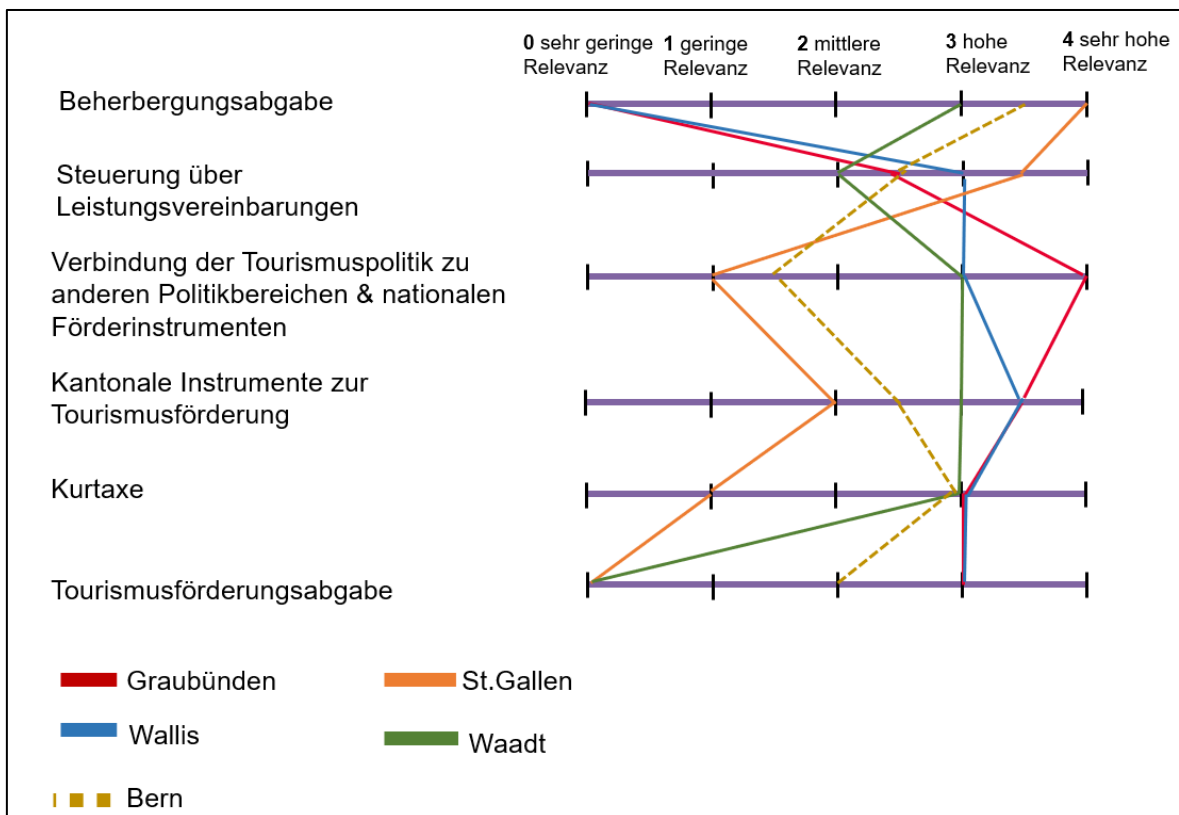
- Bern engagiert sich in der Begleitung der Tourismusstrategie intensiver als St.Gallen und Waadt. Teilweise über den Kanton gesteuerte Gremien wie der Bündner Tourismusrat oder die Walliser Tourismuskammer zeigen jedoch Potenziale auf, diese Rolle noch stärker wahrzunehmen.
- In Bern werden touristische Institutionen weniger aktiv gesteuert und koordiniert als etwa in Graubünden oder im Wallis, wo der Kanton jeweils einen hohen Fokus darauf legt.
- Insbesondere Graubünden nimmt kommunikativ eine aktive Rolle ein und vertritt die Tourismuspolitik stark nach aussen, die St.Galler Verwaltung ist diesbezüglich inaktiv. Bern reiht sich hier mit dem Wallis etwa in der Mitte ein.

- Dem Kanton Bern sind attraktive touristische Rahmenbedingungen ein Anliegen, er gestaltet diese aktiv mit. Wallis und Graubünden zeigen hier einen noch höheren Fokus. Dies liegt unter anderem jedoch auch an der höheren Bedeutung des Tourismus in diesen Kantonen.

2.5.4 Instrumente der Tourismuspolitik

Abbildung 18 bildet ab, wie relevant tourismuspolitische Instrumente in den verschiedenen Kantonen sind.

Abbildung 18: Relevanz verschiedener Instrumente im kantonalen Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

CRED-T-Fazit Instrumente der Tourismuspolitik

- Die kantonale Beherbergungsabgabe (BA) spielt in Bern, St. Gallen und der Waadt (sog. *taxe cantonale de séjour*²) eine wichtige Rolle. In St. Gallen ist sie v.a. deswegen relevant, weil die Bundesmittel für NRP dort zu einem bedeutenden Teil durch kantonale Abgaben aufgestockt werden. Die Beherbergungsabgabe ist dadurch entscheidend für die Finanzierung der DMO-Sockelbeiträge sowie Entwicklungsprojekte.
- Neben Bern steuern auch die anderen Kantone verschiedene Akteure über Leistungsvereinbarungen, dies ist also der Regelfall.

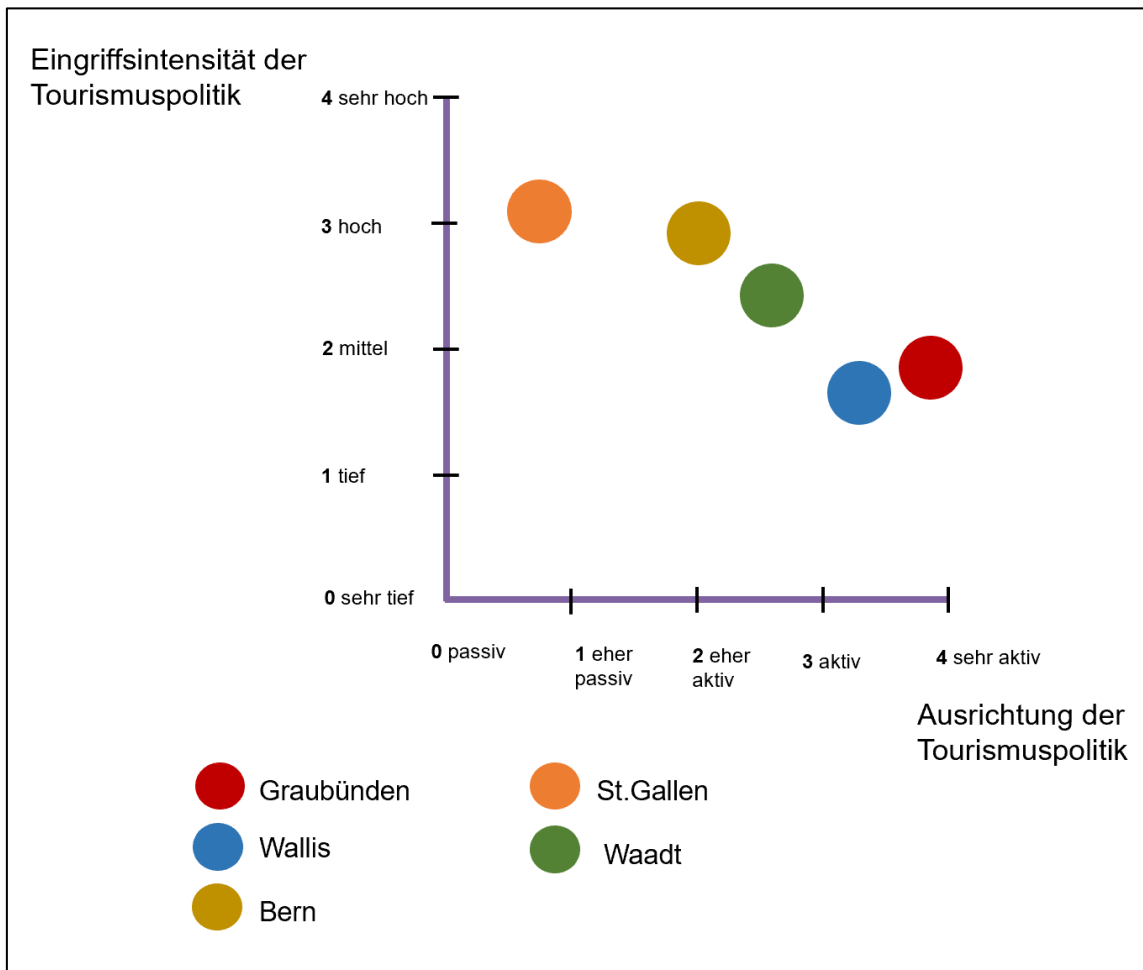
² Tourismusgesetz, LOI 935.11 sur le tourisme (LTou), <https://www.lexfind.ch/tolv/107973/fr>

- In Wallis oder Graubünden ist die Verbindung der Tourismuspolitik zu Bereichen wie der Landwirtschaft stärker ausgeprägt als in Bern. Gründe sind wiederum in strukturellen Rahmenbedingungen zu suchen. Graubünden verknüpft die kantonale Strategie zudem sehr stark mit NRP-Geldern, die Relevanz dieses Instruments ist dort darum am höchsten.
- In anderen Kantonen sind speziell für den Tourismus vorgesehene Instrumente wie etwa DMO-Sockelbeiträge (St.Gallen), Kantonsmittel aus dem allgemeinen Budget (Wallis, Graubünden, Waadt) oder Tourismussteuern (Waadt) relevanter als in Bern, das nur die kantonale BA (siehe oben) als kantonalen finanziellen Hebel gegenüber den Anspruchsgruppen zur Verfügung hat.
- Die Kurtaxe und die Tourismusförderungsabgabe sind in allen untersuchten Gebieten Sache der Gemeinden, der Kanton stellt jeweils die gesetzliche Grundlage bereit. Dennoch sind diese Instrumente in Kantonen wie Wallis oder Graubünden verbreiteter als in Kantonen wie St.Gallen, da dort ein geringerer Teil der Gemeinden touristisch ist.

2.5.5 Eingriffsintensität und Aktivität der Tourismuspolitik

Abbildung 19 ist auf der y-Achse ersichtlich, wie hoch die Eingriffsintensität ist. Damit ist abgebildet, ob die Tourismuspolitik eher auf Sensibilisierungsmassnahmen (tiefe Intensität), Anreize (mittel) oder regulatorische Massnahmen (hohe Intensität) setzt. Die x-Achse zeigt, ob die Kantone eine passive oder eine aktive Tourismuspolitik verfolgen.

Abbildung 19: Eingriffsintensität und Aktivität der Tourismuspolitik



Quelle: Eigene Darstellung.

CRED-T-Fazit Eingriffsintensität und Aktivität der Tourismuspolitik

- Es zeigt sich ein gewisser negativer Zusammenhang zwischen der Aktivität und der Eingriffsintensität der Tourismuspolitik.
- Die Tourismuspolitik in Graubünden und Wallis wird als am aktivsten eingeschätzt. Gleichzeitig weisen diese beiden Kantone die tiefsten Eingriffsintensitäten auf. Sie greifen wenig in die Destinationen und ihre Entwicklung ein und verfügen auch nicht über direkte finanzielle Hebel zur Steuerung. Beide Kantone setzen hingegen stark auf Anreize: Wollen sich Destinationen entwickeln, stehen recht viele kantonale Mittel für Projekte oder Programme zur Verfügung.
- In Bern und insbesondere in St. Gallen ist die Tourismuspolitik hingegen weniger aktiv. Beide Kantone haben jedoch eine eher hohe Eingriffsintensität: Sie steuern die Destinationsbildung und -entwicklung recht stark, in St. Gallen gilt etwa das Ziel, keine «weissen Flecken auf der Karte zu haben». Ausserdem verfügen sie mit der Beherbergungsabgabe und dem Entscheid über deren Verwendung über einen Hebel gegenüber den Destinationen, der in dieser Form in Graubünden und im Wallis nicht vorhanden ist.

3 Anhang

3.1 Einfluss und Unsicherheit der Rahmenbedingungen

Tabelle 11 zeigt die auf Basis des PESTLE-Analyserasters identifizierten Rahmenbedingungen des Tourismus im Kanton Bern sowie die generellen Einschätzungen des Einflusses und der Unsicherheit in den nächsten fünf Jahren. Die Einschätzung wird anschliessend grafisch dargestellt und einer gleichen grafischen Darstellung aus dem Jahr 2015 gegenübergestellt.

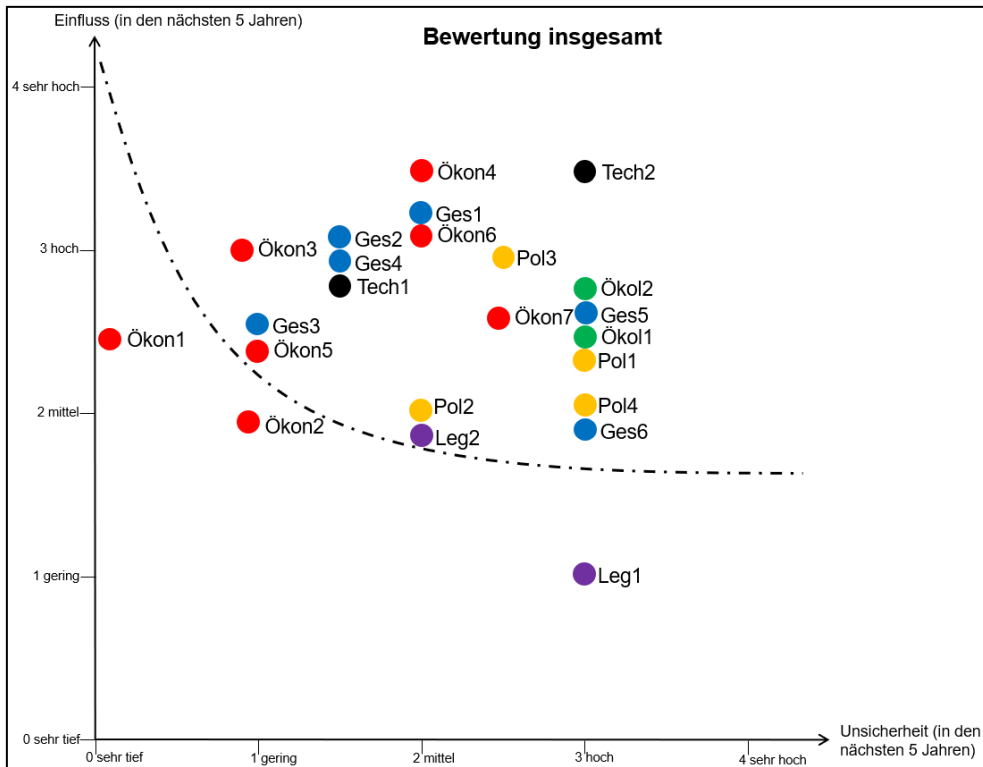
Tabelle 11: Einschätzung des Einflusses und der Unsicherheit der Rahmenbedingungen (2022)

Dimension	Tourismusrelevante Rahmenbedingungen im Kanton Bern		Einfluss (in den nächsten 5 Jahren) <i>Skala: 0-4</i>	Unsicherheit (in den nächsten 5 Jahren) <i>Skala: 0-4</i>
Politik	Pol1	Stärkerer Fokus auf Klimapolitik und klimaneutrale Schweiz ab 2050	Gesamt: 2.5	Gesamt: 3
	Pol2	Gewisse Instabilität der sechs Destinationen	Gesamt: 2	Gesamt: 2
	Pol3	Umstrittene Rolle der Made in Bern AG bei der Basispromotion	Gesamt: 3	Gesamt: 2.5
	Pol4	Fehlende Einflussmöglichkeiten der kantonalen Tourismuspolitik auf die Destinationen	Gesamt: 2	Gesamt: 3
Ökonomie	Ökon1	Kostennachteile (hohe Löhne und starker Schweizer Franken)	Gesamt: 3 Stadt: 2 Alpin: 3	Gesamt: 0
	Ökon2	Saisonalität und Auslastungsschwankungen	Gesamt: 2 Stadt: 1 Alpin: 3	Gesamt: 1
	Ökon3	Rentabilitätsschwäche touristischer Leistungsträger	Gesamt: 3	Gesamt: 1
	Ökon4	Arbeitskräftemangel (gleichzeitig abnehmende Verfügbarkeit ausl. Arbeitskräfte)	Gesamt: 3.5 Stadt: 3 Alpin: 4	Gesamt: 2
	Ökon5	Unattraktiver Arbeitsmarkt und Imageverlust durch Pandemie	Gesamt: 3 Stadt: 2	Gesamt: 1

			Alpin: 3	
	Ökon6	Schwächung des Geschäftstourismus	Gesamt: 3 Stadt: 4 Alpin: 1.5	Gesamt: 3 Stadt: 3 Alpin: 1
	Ökon7	Stärkung des Binnentourismus	Gesamt: 2.5 Stadt: 1.5 Alpin: 3	Gesamt: 3 Stadt: 2 Alpin: 3
Gesellschaft	Ges1	Höhere Ansprüche an den Umwelt- und Landschaftsschutz	Gesamt: 2 Stadt: 2 Alpin: 3	Gesamt: 2
	Ges2	Individualisierung / Flexibilisierung des Reiseverhaltens	Gesamt: 3	Gesamt: 1.5
	Ges3	Demographischer Wandel	Gesamt: 2.5 Stadt: 2 Alpin: 2.5	Gesamt: 1
	Ges4	Steigende Qualitätsanforderungen der Gäste	Gesamt: 3	Gesamt: 1.5
	Ges5	Steigende internationale Mobilität	Gesamt: 2 Stadt: 3 Alpin: 2	Gesamt: 3
	Ges6	Wachsende Sensibilität für Overtourism	Gesamt: 2	Gesamt: 3
Technik	Tech1	Konkurrenzsituation und Abhängigkeiten durch globale Player und Plattformen	Gesamt: 3 Stadt: 3 Alpin: 2	Gesamt: 1.5
	Tech2	Digitale Durchdringung von Prozessen und Geschäftsmodellen	Gesamt: 3.5	Gesamt: 3
Rechtsstaat	Leg1	Revision der gesetzlichen Grundlage der SGH	Gesamt: 2 Stadt: 0 Alpin: 2	Gesamt: 3.5 Stadt: 4 Alpin: 2
	Leg2	Stärkerer Fokus auf Kriterien der nachhaltigen Entwicklung bei Innotour und NRP	Gesamt: 2 Stadt: 0.5 Alpin: 3	Gesamt: 2
Ökologie	Ökol1	Klimawandel gefährdet Wintertourismus, bietet dafür Chancen im Sommer	Gesamt: 2.5 Stadt: 0 Alpin: 2.5	Gesamt: 1.5 Stadt: 1 Alpin: 2.5

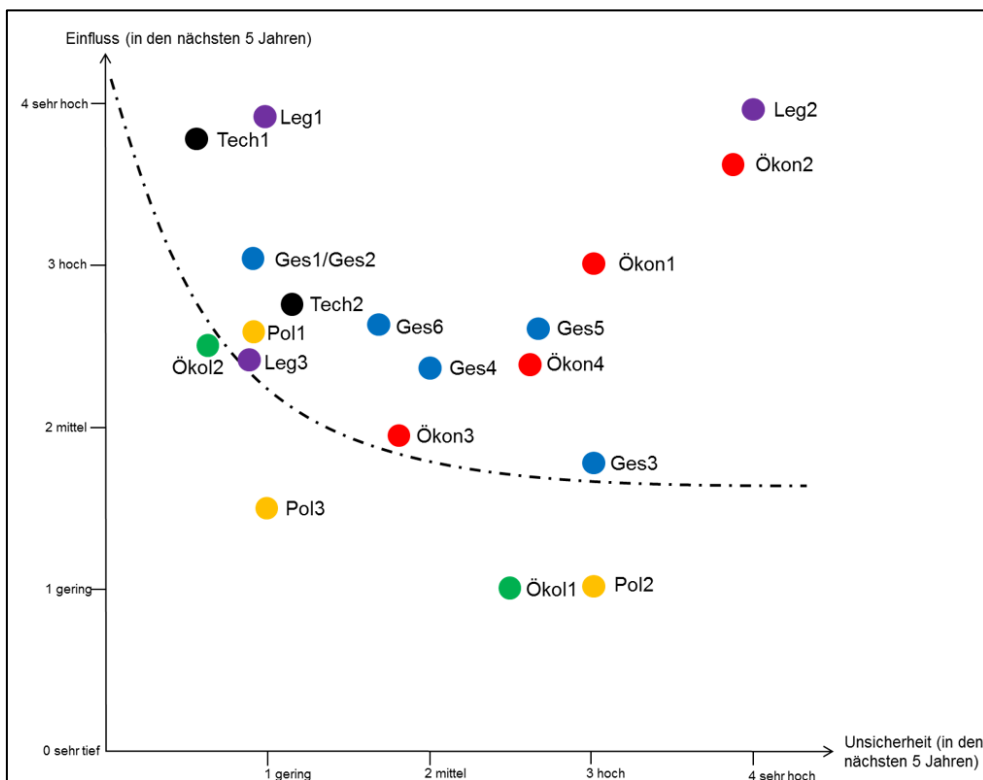
	Ökol2	Klimawandel führt zu Landschaftsveränderungen und erhöhten Naturgefahren	Gesamt: 3 Stadt: 2 Alpin: 3	Gesamt: 3 Stadt: 2.5 Alpin: 3
--	-------	--	--	--

Abbildung 20: Bewertung der Rahmenbedingungen für den Tourismus im Kanton Bern (2022)



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 21: Bewertung der Rahmenbedingungen für den Tourismus im Kanton Bern (2015)



Quelle: Eigene Darstellung.

Dimension	Tourismusrelevante Rahmenbedingungen	
Politik	Pol1	Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative (Zweitwohnungsgesetz)
	Pol2	Kleinstrukturierte Destinationen und damit verbundene Bestrebungen zur Destinationsbildung
	Pol3	Totalrevision der Verordnung zum Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft
Ökonomie	Ökon1	Wirtschaftliche Situation (Finanz- und Wirtschaftskrise) in den Herkunftsmärkten
	Ökon2	Wechselkurssituation
	Ökon3	Rentabilitätsschwäche touristischer Leistungsträger
	Ökon4	Verstärkte Konkurrenzsituation im Wintertourismus
Gesellschaft	Ges1	Trend zu häufigeren, mobileren Reisen
	Ges2	Veränderte Reisemotive und -erwartungen
	Ges3	Trend zur Sharing Economy
	Ges4	Trend zur Neo-Ökologie

	Ges5	Tendenziell sinkende Bedeutung des Wintersports und neue Trendsportarten
	Ges6	Steigende Bedeutung der Tagesgäste
Technik	Tech1	Neue Distributions- und Informationskanäle
	Tech2	Zunehmende Motorisierung und Mobilität
Rechtsstaat	Leg1	Rechtsunsicherheit Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative
	Leg2	Rechtsunsicherheit Umsetzung der Zuwanderungsinitiative
	Leg3	Revision Raumplanungsgesetz
Ökologie	Ökol1	Klimawandel und damit verbundene Risiken sowie Chancen (sinkende Schneesicherheit, Naturgefahren)
	Ökol2	Steigender Ressourcenverbrauch

Tabelle 12: Überblick über die relevanten Rahmenbedingungen im Jahr 2015

4 Literaturverzeichnis

- Bandi Tanner, M. & Roller, M. (2020). Strukturwandel im Schweizer Tourismus – Thesenpapier als Ergebnis des Tourism Think Tank vom 10.11.2020.
- Bandi Tanner, M., & Müller, H. (2021). Grundkenntnisse Tourismus – Eine Einführung in Theorie, Markt und Politik (Bd. 61). Forschungsstelle Tourismus (CRED-T).
- BAFU – Bundesamt für Umwelt. (2022). Faktenblatt: Langfristige Klimastrategie.
- Credit Suisse. (2022). Personalentwicklung in Zeiten des Fachkräftemangels. Zürich.
- HTR. (2022, Februar 2). Accor-Umfrage zu Prognosen und Reisetrends in Europa. htr.ch. <https://www.htr.ch/story/accor-studie-reisetrends-nachhaltig-naturnah-europa-33308.html>
- Laesser, C., Schegg, R., Bandi Tanner, M., Liebrich, A., Gasser, F., Ogi, R., Stuber-Berries, N., Fux, M. (2021). Digitalisierung im Schweizer Tourismus: Progress Report. Bericht im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, Bern: SECO.
- Lüthy, B. (2022, Februar 7). Gefahr von Greenwashing – Was taugen die Labels bei Öko-Reisen? Tages-Anzeiger. <https://www.tagesanzeiger.ch/bei-oeko-reisen-besteht-die-gefahr-von-greenwashing-673253503413>
- Schegg, R., & Juon, D. (2021). Direktbuchungen im Pandemiejahr 2020 in der Schweizer Hotellerie im Aufwind. HotellerieSuisse.
- SECO (2021): Schweizerischer Bundesrat: Tourismusstrategie des Bundes. Bern
- Steffen, A., Stettler, J., & Huck, L. (2021). Feeling (un)welcome in Switzerland: The perception of commercial hospitality by domestic and international tourists. *Tourism and Hospitality Research*, 21(1), 44–60.
- Stünzi, M. (2022, Februar 15). Nun steigen die Löhne – und dann die Preise. htr.ch. <https://www.htr.ch/story/hotellerie/nun-steigen-die-loehne-und-dann-die-preise-33394.html>
- WEU – Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion. (2021). Bern. <https://www.weu.be.ch/de/start.html?newsID=92ec6a83-cb9d-368e-9cad-67c429f443f9>