

## Evaluation der Bündner Tourismusreform 2006 – 2013

Im Bewusstsein um die grosse Bedeutung des Tourismus hat die Bündner Regierung 2006 das Projekt „Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus“ initiiert. Hauptziel dabei war die Schaffung wettbewerbsfähiger Strukturen im Kanton. Die Forschungsstelle Tourismus hat 2013 mit einer unabhängigen Aussensicht das Projekt mit einem Audit-Ansatz (Prämissen, Prozesse, Ergebnisse) beurteilt und attestiert der Reform sowohl Impulswirkung als auch Vorbildcharakter. Die Voraussetzungen für einen wettbewerbsfähigen Bündner Tourismus konnten durch den umfassenden Reform-Ansatz verbessert werden.



Die Destinationsbildung wurde durch die Bündner Tourismusreform 2006-2013 im Kanton vorangetrieben.

(Bild: Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden 2013)

## Evaluationsziele und Vorgehen

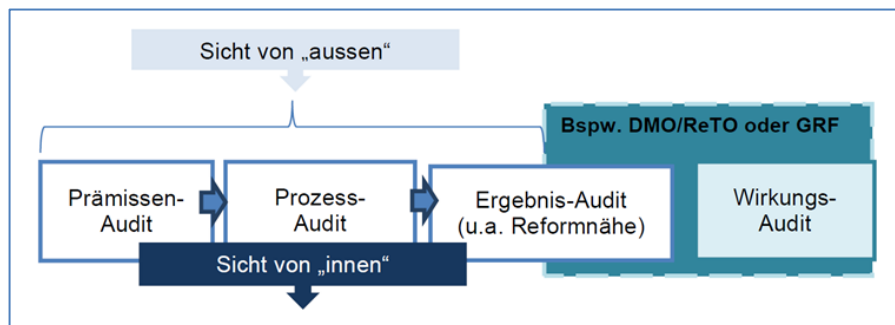
Mit dem Hauptziel, im Kanton Graubünden wettbewerbsfähigere Strukturen (Destinationsbildung und Aufgabenteilung im Marketing) zu schaffen, wurde im 2006 das Projekt „Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus“ initiiert. Die Bündner Regierung hatte dafür einen Verpflichtungskredit über 18 Mio. CHF für den Zeitraum 2006-2012 gesprochen und auch das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO beteiligte sich mit beinahe 2.5 Mio. CHF. Flankierende Massnahmen wie die Neuausrichtung von Graubünden Ferien oder das Qualitätsprogramm Graubünden sollten dazu führen, die neuen Strukturen zu stärken. Die Forschungsstelle Tourismus wurde damit beauftragt, die Tourismusreform zu evaluieren. Ziele der Evaluation waren die kritische Überprüfung der Prämissen, Prozesse sowie der reformnahen Ergebnisse aus der Sicht der öffentlichen Hand, sprich dem Kanton Graubünden (siehe Abbildung 1, blau eingefärbt). Ausserdem wurde eine vertiefte Evaluation der flankierenden Massnahmen „Qualitätsprogramm Graubünden (QPGR)“ sowie der Strategie für den „Natur- und kulturnahen Tourismus Graubünden (NKTGR)“ vorgenommen. Nebst der Würdigung der Gesamtreform konnten auch Empfehlungen für zukünftige Reformvorhaben abgeleitet werden. Obwohl unmittelbare Erfolge der Reform im Ergebnis-Audit gemessen wurden, konnte ein umfassendes Wirkungs-Audit aufgrund der zu kurzen Zeitspanne nicht durchgeführt werden (vgl. Abbildung 1, türkis Bereich)

## Notwendige Schwerpunktsetzung und ambitionöse Zielsetzungen

Der Tourismus hat im Kanton Graubünden eine grosse Bedeutung, war bisher allerdings nicht in der Lage, wettbewerbsfähige Strukturen aus eigener Kraft zu schaffen. Der wachsende Druck auf die vielen kleinstrukturierten Tourismusorganisationen und das daraus resultierende Marktversagen legitimieren auch aus heutiger Sicht die Schwerpunktsetzung der Reform auf die Strukturbereinigung bei den Tourismusorganisationen. Es ist unbestritten, dass dabei die Regierung und das Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT), unter deren Leitung die Reform stand, eine zentrale Rolle zu spielen hatten.

Die Ziele waren dabei äusserst ambitioniert und breit angelegt. Es war aber auch von Anfang an klar, dass in der kurzen Reformzeit nicht alle Ergebnis- und Wirkungsziele vollumfänglich erreicht werden konnten. Dagegen wurde

Abbildung 1: Evaluationskonzept Gesamtreform



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Kühn 1977 und Müller 1980

sichergestellt, dass durch die Heterogenität der Ziele alle Stakeholder-Gruppen angesprochen wurden. Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich mit Hilfe der Reform die Voraussetzungen für einen wettbewerbsfähigen Bündner Tourismus verbessert haben.

## Reformergebnisse

Mit einem umfassenden Anreiz-Mix aus finanziellen Mitteln, Know-how und dem Engagement von Regierung und Verwaltung wurde zu Recht versucht, das gesamte Tourismussystem mit all seinen Stakeholdern und Elementen zu stärken und weiter zu entwickeln. Um einen möglichst effizienten Mitteleinsatz zu erreichen, wurde eine Optimierung der Aufgabenteilung im Bündner Tourismusmarketing als wichtiges Reformziel vorgegeben. Die Aufgabenteilung, flankiert von der Neuausrichtung von Graubünden Ferien (GRF) und dem Branding (Markengstrategie) hat auch effektiv Verbesserungen im Marketing gebracht. Allerdings wurden die geforderten Markenstrategien für DMO und ReTo nicht immer verstanden und führten im Verlauf der Zeit im Zusammenhang mit der Aufgabenteilung zu Missverständnissen, was teilweise einer gewissen Reformabnutzung gleichkam und Reibungsverluste dabei nicht ausblieben.

Nach sieben Reformjahren sind vier Destinationsmanagement Organisationen (DMO) im Kanton und 11 regionale TO (ReTo) entstanden. Das erzielte Ergebnis in der Destinationsbildung kann als bemerkenswert bezeichnet werden. Der Umbau von GRF zu einer Organisation mit vier thematischen Abteilungen und einem Leistungsauftrag ist ebenfalls erfolgt. Zudem können auch die beiden Reformelemente „Tourismusfinanzierung“ und „Professionalisierung der Führung einer Tourismusorganisation mit der BSC (Balanced Scorecard)“ aus heutiger Sicht als sinnvoll und richtig eingeschätzt wer-

den, denn damit konnten Transaktionskosten gesenkt und öffentliche Güter effizienter bereitgestellt werden.

## Systemintelligenz von zentraler Bedeutung

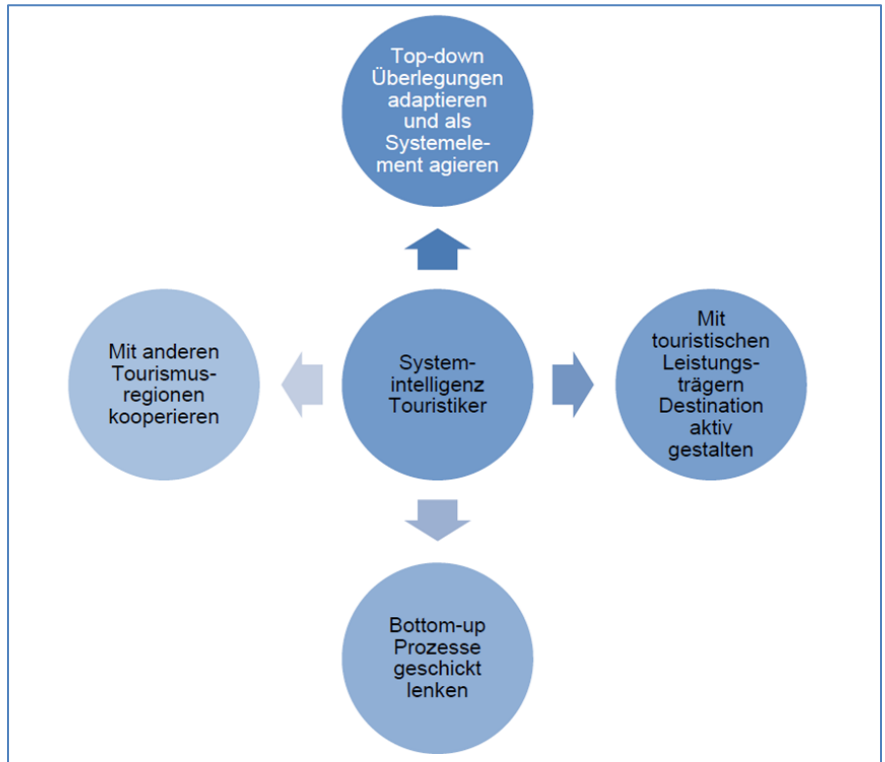
Die Orientierungshilfe zum möglichen Ablauf des Destinationsbildungsprozesses setzte Personen mit einer hohen Systemintelligenz an der Basis voraus, die imstande waren, das Reformvorhaben herunter zu brechen und an die regionalen Verhältnisse anzupassen (vgl. Abbildung 2). Dabei ist eine hohe Systemintelligenz aller Beteiligten der Führung sowie der einzelnen Stakeholder erfolgsentscheidend. Die Förderung der Systemintelligenz hat über den direkten Einbezug der Stakeholder, über strategische Diskussionen und über konkrete Inhalte zu erfolgen, wobei der Projektkommunikation besondere Aufmerksamkeit zu schenken ist. Diese geforderte Systemintelligenz stellte die Führungspersonen im Tourismus somit vor immense Herausforderungen. Eine lückenhafte Systemintelligenz war oft Ursache von verzögerten Reformfortschritten und trugen Umsetzungsprozessen. Die vorhandene Not bezüglich Strukturverbesserung und Effizienzsteigerung führte daher nicht automatisch zu einer hohen Reformbereitschaft.

## Wichtige Rolle der öffentlichen Hand

Vor diesem Hintergrund wird es als zielführend eingeschätzt, wenn die öffentliche Hand Reformbestrebungen initiiert, plant und vorantreibt, um Transaktionskosten zu senken, Marktversagen zu lindern und die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Dabei darf nicht vergessen werden, dass der Tourismus als Dienstleistungsbereich ein „People Business“ ist, das auch in einem solch herausfordernden Reformprozess viel Einfühlungsvermögen und gegenseitigen Respekt erfordert. Der oben beschriebene, umfassende Anreiz-Mix war deshalb hilfreich, um

das gesamte Tourismussystem mit all seinen Stakeholdern und Elementen zu stärken und weiter zu entwickeln. Die Finanzierung der neu geschaffenen, überkommunalen Strukturen wurde im Verlaufe der Reform zu einem Kernthema. Nach der Ablehnung des Tourismusabgabegesetzes (TAG) an der Urne, müssen einige Strukturen von regionalen Tourismusorganisationen (ReTo) als instabil bezeichnet werden. Aus diesem Grund liegen nun nach der Reform bereits andere regionale Finanzierungsmodelle und -ideen vor, die zur Abstimmung gelangen. Die im Rahmen der Reform entstandenen Analysen, Konzepte und Leitfäden wurden soweit wie möglich gemeinsam erarbeitet und für die Umsetzung der Top-down Vorgaben zur Verfügung gestellt. Dennoch waren die Möglichkeiten, in Papierform Unterstützung zu geben oder voneinander zu lernen, jedoch eingeschränkt. Das Gelingen des Destinationsbildungsprozesses lag in den Händen einzelner systemintelligenter Persönlichkeiten vor Ort, die zusammen mit der Projektleitung die Orientierungshilfen und Vorgaben übersetzten und adaptierten.

Abbildung 2: Ausprägungen der Systemintelligenz



Quelle: Eigene Darstellung

### Vorbildcharakter

Allgemein darf das Tempo des ganzen Transformationsprozesses der Reform als sehr hoch bezeichnet werden. Gerade deshalb wird die längerfristige Sicherung der geschaffenen Destinationsstrukturen auch in Zukunft viel Aufmerksamkeit und Unterstützung erfordern.

Der umfassende Top-down Ansatz der Bündner Struktur- und Aufgabenreform hat Modellcharakter und verfügt über eine bemerkenswerte Ausstrahlung. Einige Erfahrungen können auf andere Kantone und Tourismusgebiete übertragen werden. Allerdings führt die Abhängigkeit von Regionen und Personen in Bottom-up Prozessen zu einer eingeschränkten Übertragbarkeit. Grundsätzlich lassen sich aber folgende Lerneffekte für andere Kantone oder Tourismusgebiete ableiten:

- Ambitionierte, aber realisierbare Zielvorgaben erstellen
- Zielpriorisierung ist entscheidend
- Insbesondere Bereiche mit Marktversagen legitimieren tourismuspolitische Interventionen
- Einbindung von Bevölkerung und touristischen Leistungsträgern ist erfolgsentscheidend
- Trennung von strategischer und operativer Ebene wichtig
- Eine hohe Systemintelligenz ist erfolgsentscheidend
- Projektkommunikation stellt ein zentrales Element dar
- Mehrstufiges Anreizsystem wirkt unterstützend
- Mittelausschüttung an einfache und klare Ziele koppeln
- Etappierung des Umsetzungsprozesses zentral

Abschliessend gilt es, den politischen Mut der Bündner Regierung anzuerkennen, um ein Marktversagen (Destinationsbildung) zu korrigieren und eine gesteigerte Effizienz bei der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes (Tourismusmarketing) zu erwirken. So wird die Reformeffizienz als Kombination zwischen Mitteleinsatz und Nutzeneinschätzung insgesamt positiv beurteilt. Die erreichten Ergebnisse sind beachtlich.

### Autorenschaft:

CRED: Monika Bandi, Therese Lehmann Friedli, Simone Lussi

Externe Begleitung: Hansruedi Müller

### Weiterführende Informationen

CRED-Berichte: [http://www.cred.unibe.ch/content/forschung/cred\\_berichte/index\\_ger.html](http://www.cred.unibe.ch/content/forschung/cred_berichte/index_ger.html)

Tourismus-Impulse online: [http://www.cred.unibe.ch/content/publikationen\\_medien/index\\_ger.html](http://www.cred.unibe.ch/content/publikationen_medien/index_ger.html)