



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

Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus

Stand der Umsetzung (Kurzfassung)

Chur, 18. April 2008

Inhaltsverzeichnis

1. EINFÜHRUNG.....	3
2. BÜNDNER TOURISMUSREFORM ERFOLGREICH GESTARTET	4
3. KANTONALE TOURISMUSABGABE: EINFACH, FAIR UND FLÄCHENDECKEND....	6
4. FLANKIERENDE MASSNAHMEN ZUR TOURISMUSFÖRDERUNG	8
5. BÜNDNER DESTINATIONEN: 14 WEGE FÜHREN ZUM ZIEL	9

Wichtige Begriffe: DMO, zTO und KTA

Destinationsmanagement-Organisationen (DMO) sind touristische Marketingorganisationen, welche aufgrund ihrer Grösse und Ressourcen in der Lage sind, ein umfassendes Destinationsmanagement zu betreiben und die im Umsetzungskonzept definierten Kriterien zu erfüllen. Die wichtigsten Kriterien sind: 4 Mio. Franken frei verfügbare Marketingmittel und 1,4 Mio. Logiernächte im ersten Jahr, mit einer Steigerung auf 7 Mio. Franken Marketingmittel und 2 Mio. Logiernächte in den Folgejahren.

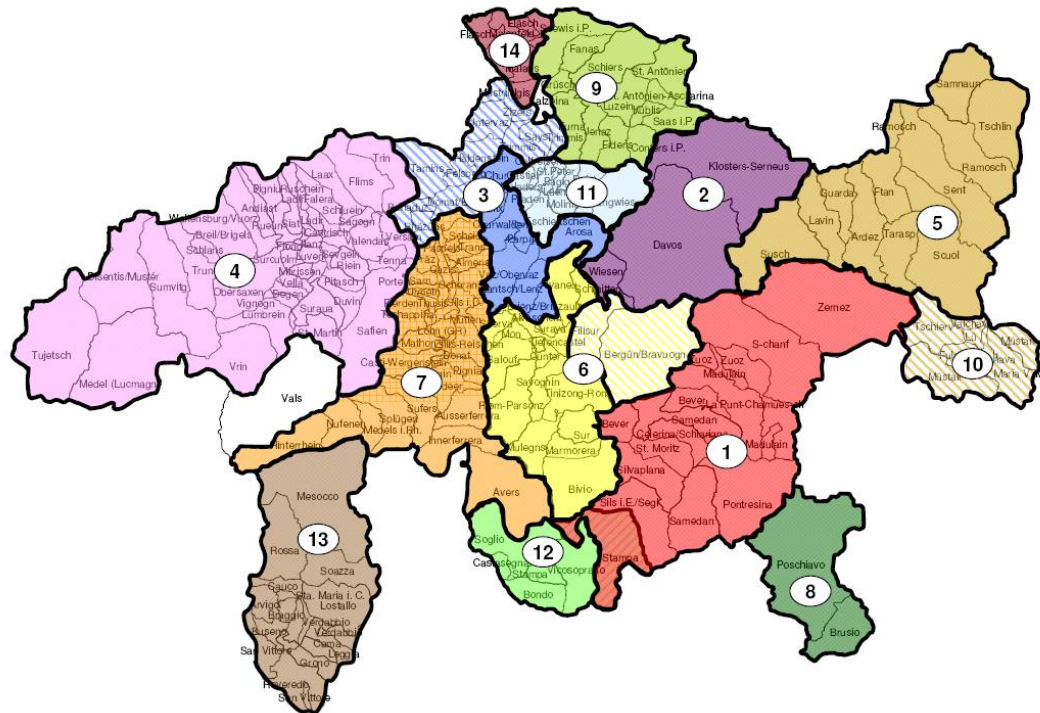
Zukünftige Tourismusorganisationen (zTO) sind touristische Marketingorganisationen, welche einer DMO ein Mandat zur Marktbearbeitung von jährlich mindestens 200'000 Franken erteilen können. Zusätzlich müssen sie weitere Kriterien bezüglich Organisation und Führung, Produktgestaltung, Marktbearbeitung und Verkauf erfüllen.

Die Kantonale Tourismusabgabe (KTA) ist ein neues Finanzierungsmodell zur Förderung des Tourismus. Die bisherigen Kurtaxen (KTX) und kommunalen Tourismusförderungsabgaben (TFA) werden durch ein kantonales, flächendeckendes System ersetzt. Die KTA richtet sich nach der touristischen Wertschöpfung eines Unternehmens, abgestuft nach Branche, Region und Unternehmensgrösse.

1. Einführung

Im Rahmen des Reformprojektes «Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus» werden in allen Regionen des Kantons Graubünden die Tourismusstrukturen überprüft und neue Tourismusorganisationen geschaffen. Folgende Reformprojekte sind zurzeit (Stand Februar 2008) in Bearbeitung:

Abbildung 1: Die 14 Reformprojekte in geographischer Übersicht



Quelle: AWT

Destinationsmanagement-Organisationen (DMO)

1. Engadin St. Moritz
2. Davos Klosters
3. Chur – Arosa – Lenzerheide
4. Flims Laax / Surselva
5. Nationalpark-Region

zukünftige Tourismusorganisationen (zTO)

6. Savognin-Surses / Albulatal
7. Viamala
8. Valposchiavo
9. Prättigau
10. Val Müstair (als Teil der Nationalpark-Region)
11. Schanfigg
12. Bregaglia
13. Moesano
14. Bündner Herrschaft

Gemeinden ohne Anschluss an eine DMO / zTO

Vals, Valzeina

2. Bündner Tourismusreform erfolgreich gestartet

Der internationale Tourismus wächst kontinuierlich, doch gleichzeitig hat Graubünden in den letzten 15 Jahren über 4'000 Arbeitsplätze im Tourismus verloren. Mit neuen Destinationsstrukturen, einer klaren Aufgabenteilung im Marketing und flankierenden Massnahmen will das Reformprojekt dem «Motor der Bündner Volkswirtschaft» zu neuem Schwung verhelfen.

Ein Wirtschaftsbericht von BAK Basel Economics aus dem Jahr 2005 bezeichnete den Bündner Tourismus zwischen 2000 und 2005 denn auch als «Wachstumshemmer» für die Volkswirtschaft des ganzen Kantons – die damit verlorene Wertschöpfung betrug 2 Prozent jährlich. Der Bericht empfiehlt dem Kanton, die begonnenen Massnahmen schnellstmöglich umzusetzen und die touristischen Zentren zu stärken. Durch die Reform «wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus» sollen neue Gäste für Graubünden gewonnen und die touristische Wertschöpfung im Kanton mittel- und langfristig erhöht werden. Mit 30 Prozent Anteil am kantonalen Bruttoinlandprodukt (BIP) ist der Tourismus einer der wichtigsten Wirtschaftstreiber des Kantons.

Besserer Mitteleinsatz

Der Weg zu neuem Wachstum führt über eine klare Aufgabenteilung, die bessere Positionierung unterschiedlicher Winter- und Sommerprodukte, die Erschliessung neuer Vertriebskanäle und den gezielten Einsatz aller verfügbaren Mittel. In allen Regionen des Kantons sind Projekte zur Bündelung der Kräfte am Laufen, von denen die meisten noch in diesem Jahr als zTO oder DMO starten sollen. In den bisherigen Strukturen – vor der Reform gab es im Kanton 92 Tourismusorganisationen – waren die Personal- und Administrationskosten mit insgesamt 55 Prozent der Ausgaben (40 von 74 Mio. Franken, Stand 2005) überdurchschnittlich hoch. Dem gegenüber standen reine Marketingausgaben von 16 Mio. Franken (22 Prozent), Beiträge an Dachorganisationen von 4 Mio. Franken und 1 Mio. Franken für das Internet. Durch die heterogene, doppelspurige Aufgabenerfüllung und die kleinen Strukturen ergaben sich Marketingmassnahmen, die trotz grosser finanzieller Mittel zuwenig effizient und zuwenig wirksam waren. Rund die Hälfte der Tourismusorganisationen hatten ein Budget von weniger als 50'000 Franken für reine Marketingausgaben zur Verfügung. Mit der Reform schliessen sich grössere Tourismusorte zu DMO zusammen, welche mindestens 2 Mio. Logiernächte umfassen und gesamthaft über ein Marketingbudget von mindestens 7 Mio. Franken verfügen. Kleinere Orte bündeln ihre Mittel in zTO und sind in der Lage, ein Mindestbudget von 200'000 Franken als (Marketing-)Partner mit einer bestehenden DMO oder einer anderen Verkaufsorganisation einzusetzen. Mit dieser Strukturanpassung soll erreicht werden, dass die vorhandenen Mittel zur Gästewerbung gewinnbringend und effizient eingesetzt werden.

Flankierende Massnahmen

Die Strukturanpassungen in den Regionen sind nur der eine Teil des Reformprojekts, auf der andern Seite unterstützt der Kanton den Prozess durch mehrere flankierende Massnahmen, die dem gesamten Bündner Tourismus zugute kommen. Schwerpunkte sind die Schaffung einer Elektronischen Tourismusplattform Graubünden, die Einführung eines neuen Füh-

rungs- und Monitoringsystems, die Fokussierung auf einige Tourismusmarken und die Marke *graubünden*, die Förderung des natur- und kulturnahen Tourismus, das Qualitätsmanagement in den Destinationen sowie die Finanzierung des Tourismusmarketings. Graubünden Ferien unterzog sich ebenfalls einer Reform und konzentriert sich verstärkt auf den Verkauf in den Aufbaumärkten Benelux, England und Norddeutschland sowie auf das Erschliessen neuer Vertriebskanäle.

Einführung einer Tourismusabgabe

Der Kanton Graubünden unterstützt die Reform von 2006 bis 2012 mit insgesamt 18 Mio. Franken im Sinne einer Anschubfinanzierung. In diesem Betrag enthalten sind die teilweise (bis zu 50 Prozent) Übernahme von Transformationskosten in den Destinationen sowie die flankierenden Massnahmen. Um den Erfolg dieser Massnahmen auch nach der Strukturangepassung zu gewährleisten, wird zurzeit ein neues Modell zur Finanzierung des Tourismusmarketings erarbeitet. Es soll alle vom Tourismus direkt und indirekt profitierenden Unternehmen im Rahmen ihrer Wertschöpfung einbeziehen und die bisherigen kommunalen Abgaben und Steuern ersetzen. Die Kantonale Tourismusabgabe (KTA) ist einfach, fair und flächendeckend und wird von den Wirtschaftsverbänden des Kantons unterstützt. Die daraus generierten Mittel fliessen wieder in die Destinationen zurück und können flexibler als die bisherigen Steuern und Abgaben eingesetzt werden. Die vorgesehene Einführung der KTA beschleunigt den Reformprozess erheblich, da die Mittelverteilung dereinst an neue, zukunftsweisende Strukturen gebunden ist.

KTA-Zeitplan

2008 Aktualisierung der Modellrechnung, Verfassen der gesetzlichen Grundlage inkl. Botschaft an den Grossen Rat

2009 Vernehmlassung und Beratung im Grossen Rat, fakultatives Referendum

2010/2011 Einführung der KTA

Auf einen Blick

Die Bündner Tourismusreform ist das bisher grösste und bedeutendste Tourismusstrukturprojekt in Graubünden. Mit einer Verschlinkung der Strukturen, der Ausrichtung auf neue Gäste und einer soliden Finanzierung soll der Bündner Tourismus international wettbewerbsfähiger werden. In allen Regionen des Kantons werden zurzeit neue Strukturen gebildet und mit flankierenden Massnahmen wird der gesamte Bündner Tourismus im Wachstum unterstützt. Ein neues kantonales Finanzierungsmodell, die Kantonale Tourismusabgabe, ermöglicht einen effizienten Einsatz der vorhandenen Mittel.

3. Kantonale Tourismusabgabe: einfach, fair und flächendeckend

Die Strukturreform im Bündner Tourismus ist gut gestartet. Bis 2010 unterstützt der Kanton die Transformation in den Regionen mit mehreren Millionen Franken, danach sollen die Destinationen mit einer Kantonalen Tourismusabgabe (KTA) neue Gäste gewinnen. Die KTA ersetzt die Kurtaxen und die kommunalen Tourismusförderungsabgaben und bezieht alle vom Tourismus profitierenden Unternehmen ein.

KTA ersetzt bisherige Abgaben

Die KTA ist ein Gesetz, welches privatwirtschaftlich wegen der Heterogenität des Tourismus nicht realisierbar ist. Die KTA ist derjenige Bestandteil der Reform, der die Finanzierung des Marketings in grösseren Organisationen (DMO und zTO) sicherstellt und dem Tourismus dank mehr Effizienz zu neuer Wertschöpfung verhilft. Heute werden die Gästewerbung, Veranstaltungen, touristische Einrichtungen und die Gästeinformation vor Ort durch kommunale Tourismusförderungsabgaben (TFA) und Kurtaxen (KTX) finanziert. Dadurch werden jährlich 44,6 Mio. Franken generiert und aus rechtlichen Gründen getrennt für Infrastruktur (Kurtaxen) und Marketing (Förderabgaben) eingesetzt. Beide heutigen Abgaben zusammen entsprechen rund 60 Prozent der Budgets aller Tourismusorganisationen. Die neue KTA soll, da flächendeckend, rund 58,5 Mio. Franken erzielen. Die KTA ersetzt die bisherigen Abgaben und wird direkt bei den Unternehmen erhoben. Durch die Kapazitätsabgabe bei Hotels, den übrigen Beherbergern (Camping/Jugendherberge/Gruppenunterkünfte) und Ferienwohnungen werden «kalte Betten» gleich wie «warme Betten» behandelt, wodurch sich die zusätzliche Vermietung besonders für Zweitwohnungsbesitzer lohnt. Mit diesem Modell entfällt künftig die rechtlich bedingte Aufteilung der Mittel in Infrastruktur vor Ort und Marketing.

Abbildung 2: Die KTA ersetzt die heutigen Kurtaxen (KTX) und kommunalen Tourismusförderungsabgaben (TFA).

in Mio.		heute		künftig	Differenz
		KTX	TFA	KTA / Beiträge	
Gewerbe			4,1	9,1	5,0
Beherberger	Hotellerie	14,3	2,6	19,0	2,1
	übrige Beherberger (Camping etc.)	2,3	0,3	3,0	0,4
Ferienwohnung (vermietet) & Zweitwohnungen		19,4	1,6	27,4 *	6,4 *
		36,0	8,6		
Total		44,6		58,5	13,9

* Beitrag resp. Abgabesätze für Zweitwohnungen ist noch festzulegen

Quelle: AWT

Nutzen, Wertschöpfung und Grösse

Der Mehrertrag von rund 14 Mio. Franken setzt sich aus höheren Beiträgen der Hotellerie, der vermieteten Ferienwohnungen sowie der Zweitwohnungen und des Gewerbes zusammen. Das Gewerbe bezahlt in Form der TFA heute einen Beitrag von 4,1 Mio. Franken, neu beträgt dieser 9,1 Mio. Franken. Die kantonal flächendeckende Abgabe bezieht auch das Bündner Rheintal mit ein, das die zweithöchste touristische Wertschöpfung im Kanton aufweist (durch Vorleistungen sowie die Zentrumsfunktion). Daraus resultieren Mehreinnahmen von 3 Mio. Franken, das übrige Gewerbe im Kanton steuert ca. 2 Mio. Franken mehr bei. Die Berechnung der KTA erfolgt einheitlich, fair und flächendeckend. Heute gibt es in über 100 von 203 Gemeinden Tourismusgesetze, die Unternehmen bzw. Beherberger nach verschiedenen Kriterien belasten. Neu wird im ganzen Kanton dieselbe Berechnungsgrundlage verwendet. Ausschlaggebend ist der Nutzen aus dem Tourismus (Tourismusabhängigkeit einer Branche in einer Region), die Wertschöpfungsintensität der Branche (ortsunabhängig) und die Grösse eines Unternehmens (Lohnsumme). Jedes Unternehmen im Kanton trägt anteilmässig zur Tourismusförderung bei, wobei tourismusunabhängige Branchen (wie die Exportindustrie) von Beiträgen befreit sind. Bei allen Unternehmen wird eine Grundpauschale erhoben. Gemeinden können bei Bedarf einen kommunalen Zuschlag in Prozent der Kantonalen Tourismusabgabe erheben (z. B. für Gratis-Bus, Gratis-Bergbahnen etc.). Die Berechnung beruht auf einer Wertschöpfungsstudie der HTW Chur, die nach Branchen und Regionen im Kanton unterscheidet.

Abgaben fliessen zurück

Geplant ist, dass die aus einer Region stammenden Mittel vollumfänglich in diese Region zurückfliessen. Einzige Ausnahme ist das Bündner Rheintal, das infolge seiner Zentrumsfunktion zusätzlich andere Destinationen und destinationsübergreifende Tourismusprojekte mitfinanziert. Bedingung für die mindestens hundertprozentige Ausschüttung der Abgabegelder ist allerdings, dass die Regionen sich zukunftsgerichtet formiert haben und die Strukturreform umsetzen.

Die Kantonale Tourismusabgabe bringt drei Änderungen gegenüber dem bisherigen Modell

1. Bei den Beherbergern wird nicht die Frequenz (Logiernächte), sondern die Kapazität (Anzahl Zimmer) besteuert.
2. Die über hundert kommunalen Gesetze werden durch eine kantonale Abgabe, abgestuft nach Branche, Region und Vernetzung mit dem Tourismus, ersetzt.
3. Die Abgabe betrifft nicht mehr einzelne, sondern alle vom Tourismus profitierenden Unternehmen im Rahmen ihrer Wertschöpfung.

4. Flankierende Massnahmen zur Tourismusförderung

Die Elektronische Tourismusplattform Graubünden, ein Führungs- und Monitoringsystem, die Markenstrategie mit dem Einsatz der Regionenmarke *graubünden*, die Förderung des natur- und kulturnahen Tourismus, ein Qualitätsmanagement, die Finanzierung des Tourismusmarketings sowie neue Strategievorgaben bei Graubünden Ferien sind zentrale Bestandteile der Tourismusreform.

Die Massnahmen ergänzen die Strukturbereinigung in den Destinationen und bieten diesen Grundlagen und Unterstützung bei der Gewinnung neuer Gäste. Graubünden Ferien (GRF) fokussiert sich im Rahmen der Aufgabenteilung innerhalb des Bündner Tourismus auf die konzentrierte und direkte Bearbeitung von Aufbaumärkten sowie selektiv auch Zukunftsmärkten und ergänzt das bisherige touristische Marketing durch systematische Verkaufs- und Promotionsaktivitäten in den Märkten.

Eine Marke, eine Schnittstelle

Zwei Projekte sollen dem Bündner Tourismus mehr Schlagkraft und Erfolg in den Märkten ermöglichen: Die Marke *graubünden* bietet den verschiedenen DMO und zTO eine tragfähige und breit abgestützte Regionenmarke, die den gegenseitigen Imagetransfer ermöglicht und neuen Gästen Orientierung bietet. Ohne die Ausstrahlungskraft von einigen wenigen echten Tourismusmarken zu schmälern, sollen alle Destinationen im Rahmen ihrer eigenen Markenstrategie auch die Marke *graubünden* in geeigneter Form integrieren. Die Regionenmarke schliesst Destinationen, Leistungsträger und hochwertige Produkte mit ein. Weniger bekannte Destinationen treten im Design der Marke *graubünden* auf und profitieren so von der grösseren Bekanntheit von *graubünden*. Die grösseren und bekannteren Destinationen transportieren den Zusatz *graubünden* in ihrer Kommunikation mit und zeigen so die Vielfältigkeit der gesamten Region. Um die Vernetzung der einzelnen Destinationen zu erleichtern und als starke Ferienregion auf dem Markt auftreten zu können, werden mit der Elektronischen Tourismusplattform Graubünden touristische Informationen gebündelt und neue Technologien des Marketings und des Verkaufs erprobt. Die Tourismusplattform soll die Internet-Anwendungen der einzelnen Destinationen vernetzen und grossen Reiseveranstaltern wie später auch Direktbuchern Zugriff auf möglichst viele Angebote im ganzen Kanton bieten.

Neues Führungssystem

Mit der Balanced Scorecard (BSC) wird im Bündner Tourismus ein Führungs- und Monitoringsystem eingeführt, welches sich in der Wirtschaft in den letzten Jahren bestens bewährt hat. Damit wird es möglich sein, den Tourismuserfolg nicht nur anhand der gängigen Methode der Logiernächtezahlen, sondern mit einem ausgewogenen Kennzahlensystem zu beurteilen und einzelne Massnahmen laufend zu optimieren. Im Projekt natur- und kulturnaher Tourismus werden neue Angebote entwickelt, die dem stark gestiegenen Bedürfnis nach Naturferien Rechnung tragen und so neue Wertschöpfung in verschiedenen Regionen des Kantons ermöglichen. Eine Fachstelle sorgt für die optimale Vernetzung und Ausbildung der Akteure und unterstützt die Produktentwicklung.

5. Bündner Destinationen: 14 Wege führen zum Ziel

So vielfältig und verschieden die Bündner Regionen sind, so unterschiedlich sind auch deren Wege zu neuen Tourismusstrukturen. Während die einen Regionen in Windeseile neue Organisationen installieren, können andere auf bestehende Kooperationen oder bereits verwirklichte gemeinsame Projekte zurückgreifen.

In einem Punkt gleichen sich alle 14 zurzeit laufenden Projekte: Die vom Kanton initiierte Strukturreform zwingt alle Destinationen, sich mit ihrer zukünftigen Strategie auseinanderzusetzen, Kooperationen zu prüfen und Synergien zu nutzen. Denn die zusätzlichen Gelder, die aus der kantonalen Tourismusabgabe einst generiert werden, sind an Bedingungen geknüpft, die mit den bestehenden kleinräumigen Strukturen nicht erfüllbar sind. Ein finanzielles Zückerchen, das die Reform zwar nicht vorwegnimmt, aber an vielen Orten beschleunigt hat. Alle Regionen im Kanton haben Businesspläne oder Analysen erstellt (bzw. wollen sie noch erstellen) und Kooperationen aufgrund der Aufgabenteilung werden nicht nur geprüft, sondern an vielen Orten teilweise schon seit Längerem umgesetzt.

Die Kleinen machen es vor

Eine operativ tätige DMO hat zurzeit erst eine Region, das Oberengadin mit der Tourismusorganisation Engadin St. Moritz. Mit einem Kreisgesetz wurde dort in einem grossen Schritt ermöglicht, was andernorts und in kleinerem Rahmen schon länger praktiziert wird – die Zusammenarbeit im wirtschaftlichen wie touristischen Interesse. Im Valposchiavo wie im Val Müstair haben sich die lokalen Tourismusorganisationen schon Jahre vor der Strukturreform zusammengeschlossen, weil die kleinräumigen Strukturen wenig effizient und für Gäste weder erkennbar noch von Vorteil waren. Der Gast denkt und bewegt sich in Erlebnisräumen fernab von Gemeindegrenzen und von Synergien in der Verwaltung profitiert letztlich jeder Ort und Leistungsträger, wenn sich durch einen gemeinsamen Auftritt neue Chancen und Gäste ergeben.

Jetzt ist die Zeit dafür gekommen

Wenn es auch in den meisten Regionen erst im Laufe dieses Jahres zur Bildung neuer Strukturen kommen soll, sind grossflächige Kooperationen vielerorts schon angedacht oder in anderen Bereichen verwirklicht worden. Die Bergbahnen von Davos und Klosters treten seit zehn Jahren gemeinsam als Davos Klosters Mountains auf, im Mai folgen nun auch die beiden Tourismusorganisationen. In Arosa und Lenzerheide soll eine Skigebietsverbindung den Weg zu gemeinsamen Produkten ebnen und im Unterengadin schafft eine Angebotsentwicklerin in den Gemeinden das, was später unter einem Dach vermarktet wird: verbindende Produkte. Auch wenn frühere Anstösse zur Zusammenarbeit nicht den erwünschten Erfolg gebracht haben (wie etwa die Freizeit Graubünden AG) oder gar nicht zustande gekommen sind, so haben sie in vielen Köpfen doch ein Umdenken ausgelöst und den Weg zu DMO und zTO vorgebahnt. Mit der Tourismusreform und der geplanten Einführung der KTA ist für viele die Zeit gekommen, mit den nötigen Veränderungen nicht mehr länger zuzuwarten.