

Finanzierungskreisläufe in den Destinationen

Diskussionspapier 2

Diskussionspapier zuhanden des Tourismus Forum Schweiz 2015

Auftraggeber:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Standortförderung

Zürich, Oktober 2015

Impressum

Auftraggeber	Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Direktion für Standortförderung, Ressort Tourismus
Bearbeitung	BHP – Hanser und Partner AG: Sarah Schmid, Dipl. Ing. Agr. ETHZ (Projektleiterin) Peder Plaz, Master in Public Administration Harvard
Veröffentlichung	Oktober 2015
Offenlegung von Quellen	<p>Die in diesem Dokument verwendeten Inhalte, Angaben und Quellen wurden mit grösster Sorgfalt zusammengestellt. Die Ausführungen beruhen teilweise auf Annahmen, die auf Grund des zum Zeitpunkt der Auftragsbearbeitung zugänglichen Materials für plausibel erachtet wurden.</p> <p>Die verwendeten Quellen und wortwörtlichen Zitate werden offengelegt. Bei der Verwendung von theoretischen oder wissenschaftlichen Konzepten, welche den gegenwärtigen Erkenntnissen der Wissenschaft entsprechen, wird zur Wahrung der Lesbarkeit und Verständlichkeit auf eine explizite Quellenangabe verzichtet.</p> <p>Gleichwohl kann BHP – Hanser und Partner AG für die Richtigkeit der gemachten Annahmen keine Haftung übernehmen.</p>
Projektnummer	13005.39

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Problemstellung	4
1.1	Ausgangslage	4
1.2	Fragestellung	4
2	Handlungsansätze	5
2.1	Heutige Tourismusfinanzierung	5
2.2	Alternative Finanzierungsmodelle	8
2.3	Rolle der öffentlichen Hand	10
3	Diskussionsthemen	13
3.1	Fragen	13
3.2	Thesen	13

1 Ausgangslage und Problemstellung

Erhalt der Attraktivität der touristischen Infrastrukturen entscheidend

1.1 Ausgangslage

Die Analyse verschiedenster Geschäftsberichte zeigt, was einzelne Medienmitteilungen bereits vermuten liessen. Der Großteil der privatwirtschaftlich organisierten, touristischen Infrastrukturbetriebe¹ dürfte spätestens bei grösseren Erneuerungsinvestitionen vor existenziellen finanziellen Herausforderungen stehen. Grund für das Finanzierungsproblem ist der in den letzten Jahren in vielen Tourismusorten beobachtete Rückgang der Gästefrequenzen. Durch die Schliessung von Hotels und den Rückgang bei der Ferienwohnungsvermietung nahm die Zahl der Gäste im Ort und damit verbunden die Zahl der verkauften Tickets bei den touristischen Infrastrukturbetrieben spürbar ab. Weil die Kosten der touristischen Infrastrukturen grösstenteils fix sind, hat der Rückgang beim Ticketverkauf direkt auf den Unternehmenserfolg durchgeschlagen.

Da das touristische Angebot (touristische Infrastrukturen und Dienstleistungen) für die Attraktivität eines Tourismusortes zentral sind und wesentlich dazu beitragen, dass überhaupt Gäste in die Region kommen, haben die kommerziellen Beherbergungsbetriebe aber auch die Einheimischen und die Zweitwohnungseigentümer ein essentielles Interesse an deren Erhalt.

Vor diesem Hintergrund stellt sich deshalb die Frage, mit welchen Massnahmen die Finanzierung der touristischen Infrastrukturen längerfristig gesichert werden kann. Klar ist, dass wenn es nicht gelingt, die verlorenen Frequenzen zurückzuholen, ein massiver Rückbau der Infrastrukturen und / oder grundsätzlich neue Geschäftsmodelle notwendig sein werden.

1.2 Fragestellung

Das vorliegende Papier geht der Frage nach, wie durch alternative Regelung der Finanzierungskreisläufe in den Destinationen die Situation zur Finanzierung der touristischen Infrastrukturen verbessert werden könnte. Es beantwortet dazu primär folgende Fragen:

- Wie sehen die tourismusbezogenen Finanzierungskreisläufe in einer Destination heute aus?
- Wie könnten die Kosten für die Bereitstellung des touristischen Angebots besser auf alle Nutzniesser verteilt werden?
- Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit alternative Geschäftsmodelle auf Akzeptanz stossen?
- Wie kann die öffentliche Hand den Ausgleich der Kosten unter den verschiedenen Nutzniessern verbessern?

¹ unter touristischen Infrastrukturen verstehen wir Bergbahnen inkl. Pisten und Beschneiungsanlagen, Hallen- und Thermalbäder, Golfplätze, Langlaufloipen, Kongresszentren, Museen, Turnhallen und Sportplätze, Eis- und Curlinghallen, Indooranlagen und Sportanlagen für Events, Wanderwege und Spielplätze, Aussichtsplattformen, Parkplätze, Skibus, etc.

2 Handlungsansätze

Attraktivität einer Tourismusdestination hängt nicht nur von den Kerntourismusbetrieben ab

2.1 Heutige Tourismusfinanzierung

Der touristische Erfolg einer Destination wird neben dem Angebot der Kerntourismusbetriebe (kommerzielle Beherbergung, touristische Infrastrukturen) massgeblich durch die naturräumlichen Gegebenheiten, die verkehrstechnische Erschliessung und das ergänzende Dienstleistungsangebot bestimmt. In den erfolgreichen Tourismusorten haben in den letzten Jahren neben den Tourismusbetrieben vor allem auch die Bauwirtschaft, die Land- und Immobilieneigentümer und der Detailhandel grosse Gewinne abschöpfen können.

Um ein gesamtheitliches Bild der heutigen Tourismusfinanzierung in den Destinationen zu erhalten, bzw. die Wirkungszusammenhänge soweit zu verstehen, dass über Verschiebungen oder Umlenkungen von Finanzströmen diskutiert werden kann, gehen die folgenden Abschnitte auf das Engagement der Gemeinden bei der Finanzierung des touristischen Angebots (→ Kapitel 2.1.1) sowie auf die Interaktion der verschiedenen Akteure der Privatwirtschaft (→ Kapitel 2.1.2) ein.

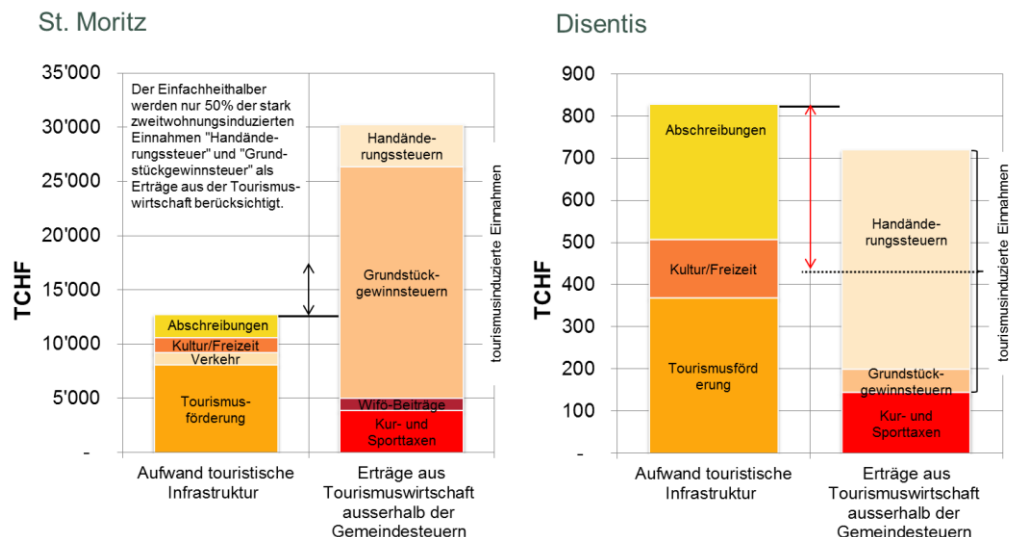
2.1.1 Engagement der Gemeinden

Gemeinden tragen entscheidend zur Attraktivität eines Tourismusortes bei

Grundsätzlich zeichnen die Gemeinden für die Bereitstellung der allgemeinen Infrastruktur (bspw. öffentliche Sicherheit, ambulante Gesundheitsversorgung, Verkehrser-schliessung, Ver- und Entsorgung, administrative Verwaltungsaufgaben) sowie von Infrastruktur- und Dienstleistungsangeboten speziell für die Einwohner (Bildung, Kulturangebot, Alters- und Pflegeangebote, soziale Wohlfahrt, Unterstützung der ansässigen Wirtschaft) verantwortlich. Darüber hinaus haben in den letzten Jahren viele Gemeinden in Tourismusorten Aufgaben zur Erhöhung der Attraktivität der Gemeinde als Tourismusort übernommen. Dazu sind sie zunehmend in folgenden Aufgabenbereichen tätig:

- Unterstützung kultureller und sportlicher Events mit hoher Publikumsattraktivität
- Unterstützung der lokalen Tourismusorganisation
- (Beteiligung an) Bau und Betrieb touristischer Infrastrukturen
- Pflege von Wanderwegen, Sitzbänken, Spielplätzen, Langlaufloipen, etc.

Abb. 1 Im Zusammenhang mit dem Tourismus stehende Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden



Quelle: BHP – Hanser und Partner AG, basierend auf den Gemeinderechnungen 2010

Wie die vorstehende Abbildung zeigt, gibt es Gemeinden (bspw. St. Moritz), die über sehr hohe tourismusbezogene Einnahmen verfügten und sich ein starkes Engagement im Bereiche der Tourismusfinanzierung finanziell problemlos leisten konnten. Obwohl St. Moritz mehr als CHF 10 Mio. pro Jahr in das touristische Angebot investiert hat, lagen diese Ausgaben immer noch deutlich unter den mit dem Tourismus verbundenen Einnahmen. In anderen Gemeinden (bspw. Disentis) lagen die Ausgaben für das touristische Angebot hingegen deutlich über den Einnahmen. Obwohl sich Disentis in absoluten Zahlen viel weniger stark als Tourismusförderer engagierte als St. Moritz, musste die Gemeinde einen Teil ihres Engagements zur Erhöhung der touristischen Attraktivität aus dem allgemeinen Steuersubstrat, welches mehrheitlich durch die Einwohner bereitgestellt wird, finanzieren, was sich negativ auf ihre steuerliche Wohnortattraktivität auswirkt.

Da als Folge der Annahme der Zweitwohnungsinitiative das Risiko besteht, dass die tourismusinduzierten Einnahmen der Gemeinden in den kommenden Jahren zurückgehen werden und viele touristische Gemeinden sich ähnlich wie Disentis bereits in der Vergangenheit bis an die finanzielle Tragkraft in der Tourismusförderung engagierten, stellt die Weiterführung der in den letzten Jahren gesehenen Abwälzung der Kosten für die Bereitstellung des touristischen Angebots auf die Gemeinde kein zukunftsträchtiges Modell dar.

2.1.2 Zusammenspiel zwischen den Tourismusakteuren

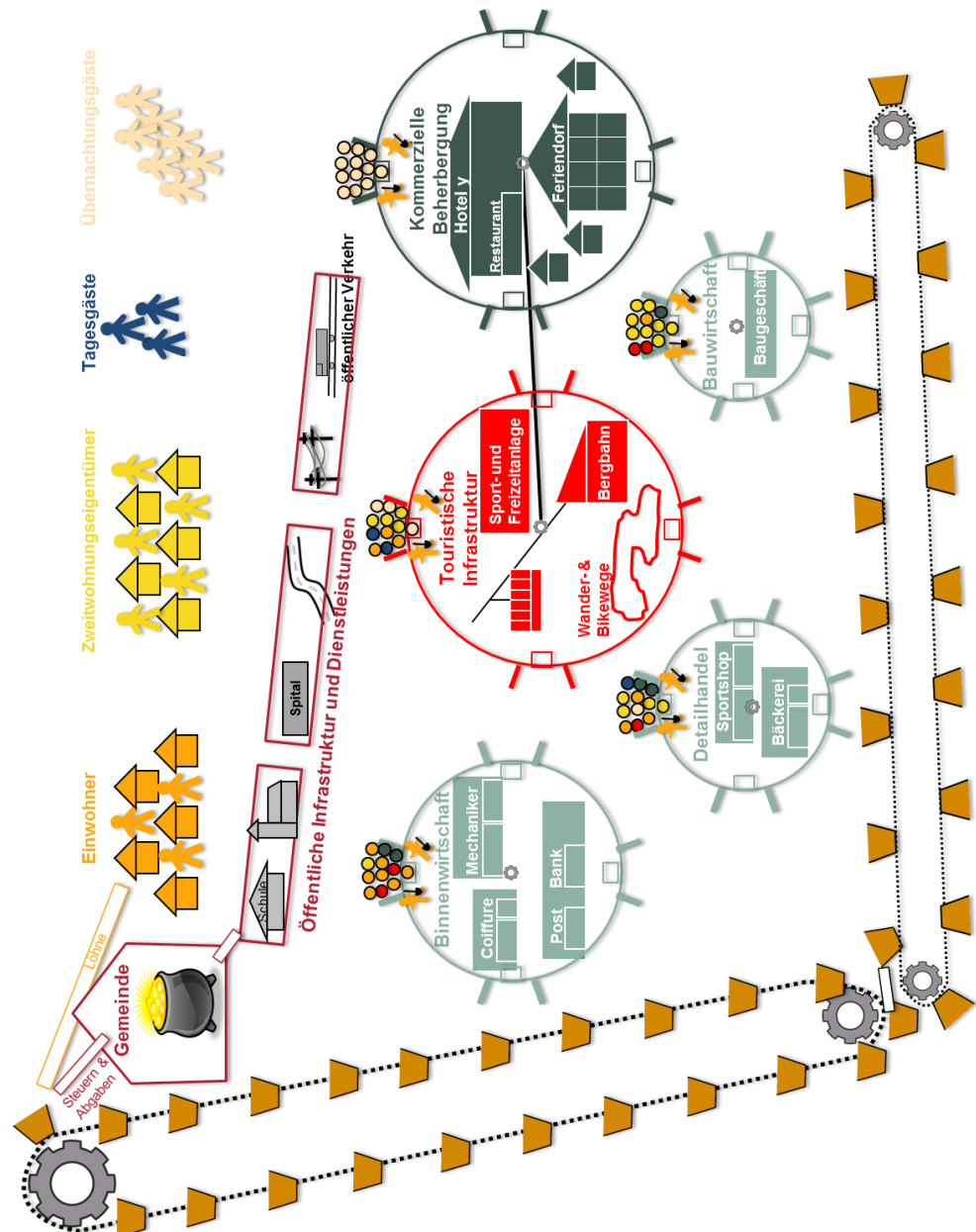
Hotels und / oder
Tourismusinfrastruk-
turen agieren als
Wirtschaftsmotoren
der Destination

Die Abbildung auf der Folgeseite bildet schematisch die aus Tourismussicht relevanten Interaktionen in einer Destination ab. Daraus geht hervor, dass die Wirtschaftskraft einer Tourismusdestination durch vier Kundengruppen bestimmt wird. Die Einwohner, die Zweitwohnungseigentümer (ihre Freunde und Bekannten), die Tagesgäste und die Übernachtungsgäste der kommerziellen Beherbergungsbetriebe. Da jede Gruppe in der Destination Geld ausgibt und so dazu beiträgt, das lokale Wirtschaftssystem in Schwung zu halten, gilt grundsätzlich, dass je grösser die einzelnen Gruppen, desto höher ist der Umsatz der Unternehmen bzw. die Wertschöpfung in der Destination. Dabei gilt es jedoch folgende Wirkungszusammenhänge zu beachten:

- Im Gegensatz zu den Gästen haben die Einwohner eine Doppelfunktion. Einerseits sind sie Konsumenten und tragen dadurch zu einer funktionierenden Binnenwirtschaft bei. Andererseits beziehen die meisten von ihnen ihr Geld (in Form eines Lohnes) aus der lokalen Wirtschaft. In dezentralen Regionen mit vergleichsweise geringen Pendlerströmen korreliert die Zahl der Einwohner in der Regel mit der Zahl der Arbeitsplätze in den ansässigen Unternehmen. Zwar führt auch eine Zunahme der Einwohner zu einem zusätzlichen Konsum und damit verbunden zu neuen Arbeitsplätzen. Für eine relevante Steigerung der Wertschöpfung ist die Destination aber primär auf eine Zunahme der Exportleistungen angewiesen. Häufig ist der Tourismus (neben der Stromproduktion) die einzige relevante Exportbranche und damit der wichtigste Wirtschaftsmotor im Dorf.
- Der Zweitwohnungsbau hat in den letzten Jahren in vielen Tourismusorten die Bauwirtschaft angetrieben und in Form von Grundstücksgewinn- und Handänderungssteuern auch beachtliche Einnahmen in die Gemeindekassen gespült. Nach Annahme der Zweitwohnungsinitiative dürfte die Zahl der Zweitwohnungen nun nur noch marginal zunehmen. Wie häufig die einzelne Wohnung genutzt wird, hängt einerseits von den Präferenzen der Eigentümer und andererseits von der Attraktivität der touristischen Infrastrukturen und des Veranstaltungsprogramms ab. Von hohen Frequenzen in den Zweitwohnungen profitieren einerseits die touristischen Infrastrukturen (Eintrittstickets) und andererseits der Detailhandel (Konsum) und die Bauwirtschaft (Renovationen).

- Die Zahl der Tagesgäste hängt von der verkehrstechnischen Erschließung der Region, ihrer Nähe zu städtischen Zentren und der Attraktivität der touristischen Infrastruktur ab. Neben dem Kauf von Eintrittstickets bei den touristischen Infrastrukturbetrieben (allen voran den Bergbahnen) tragen die Tagesgäste aber kaum zur Wertschöpfung in der Destination bei. Gleichzeitig besteht das Risiko, dass deren Nachfrage an Schönwetterwochenenden zu unerwünschten Nachfragespitzen führt.
- Die Zahl der Übernachtungsgäste in einer Destination hängt primär von der Marktfähigkeit und den Kapazitäten der kommerziellen Beherbergungsbetriebe ab. Neben ihrem eigenen Angebot sind diese bei der Gästegewinnung aber auch auf die Attraktivität der touristischen Infrastrukturen angewiesen. Da auch die touristischen Infrastrukturbetriebe in ihrer Ertragskraft massgeblich von den Gästen der Beherbergungsbetriebe abhängen besteht eine hohe Interdependenz zwischen den touristischen Infrastrukturbetrieben und den kommerziellen Beherbergungsbetrieben. Der Erfolg der Beherbergungsbetriebe korreliert direkt mit der Qualität und der Marktfähigkeit der touristischen Infrastrukturen in der Destination und vice-versa.

Abb. 2 Tourismusrelevante Interaktionen zwischen den Akteuren der Privatwirtschaft



Quelle: BHP – Hanser und Partner AG

Aus den vorstehenden Wirkungszusammenhängen geht hervor, dass die **Höhe der Gästefrequenzen für die wirtschaftliche Entwicklung eines Tourismusortes entscheidend** ist. Voraussetzung für ein hohes Gästeaufkommen ist die Bereitstellung eines attraktiven Angebots an touristischen Infrastrukturen und Dienstleistungen.

2.2 Alternative Finanzierungsmodelle

Je nach Kräfteverhältnissen stehen unterschiedliche Wege offen

In den nachfolgenden Abschnitten werden zwei Varianten aufgezeigt, durch welche organisatorischen und strukturellen Veränderungen die Finanzierung von Investitionen in und Betrieb der touristischen Infrastrukturen nachhaltig gesichert werden könnte. Bei den beiden Varianten handelt es sich bewusst um zwei Modelle, bei denen ausgehend von zwei unterschiedlichen Ausgangslagen der Handlungsspielraum mit aller Konsequenz ausgeschöpft wird. Selbstverständlich sind verschiedene Zwischenformen zwischen der heutigen Praxis und den beschriebenen Modellen denkbar.

2.2.1 Residenzielle Tourismusfinanzierung

Haushalte sichern das Angebot und schaffen attraktive Voraussetzungen für kommerzielle Beherbergungsanbieter

Das Modell der residenziellen Tourismusfinanzierung lehnt sich an das Modell des Golfclubs an. Der Bau und Betrieb eines Golfplatzes ist relativ teuer. Da unklar ist, ob die potentiellen Golfspieler genügend oft zum Golf spielen kommen würden, um den Platz zu betreiben, wurde das Risiko durch das Clubmodell auf die Mitglieder abgewälzt. Statt für jede Runde Golf zu bezahlen, müssen sich die Mitglieder in den Club einkaufen. Durch einen Einkaufsbetrag und die Jahresbeiträge der Mitglieder werden der Betrieb und die Erneuerung des Golfplatzes gesichert, unabhängig davon wie oft die Mitglieder tatsächlich Golf spielen kommen.

Wird das Modell des Golfclubs auf die Tourismusorte übertragen, sind die Wohnungseigentümer die „Mitglieder“, die Tourismusinfrastrukturen der „Golfplatz“. Dies würde bedeuten, dass die Wohnungseigentümer (Einheimische und Zweitwohnungseigentümer) künftig gemeinsam über das touristische Infrastrukturangebot entscheiden und dieses auch mittels eines jährlichen Beitrags finanzieren würden. Abgesehen von den durch die Wohnungseigentümer zu leistenden jährlichen Pauschalbeiträgen würde das Angebot allen Bewohnern der Wohnungen (Eigentümer, Mieter, Gäste) kostenlos zur Verfügung stehen.

Das residenzielle Finanzierungsmodell dürfte insbesondere für Tourismusorte interessant sein, die über eine hohe Anzahl Zweitwohnungen und kaum einen starken bzw. marktfähigen Tourismusbetrieb verfügen. Gegenüber dem Status quo solcher Destinationen würde das residenzielle Finanzierungsmodell folgende Vorteile bringen:

- Die relevanten Tourismusinfrastrukturen könnten langfristig in der von den Wohnungseigentümern gewünschten Qualität erhalten werden.
- Der Gemeindehaushalt könnte finanziell von den notgedrungen übernommenen Aufgaben im Bereich der Finanzierung von Tourismusinfrastrukturen entlastet werden. Die Gemeinden könnten sich wieder auf ihre Kernaufgaben konzentrieren.
- Die kommerziellen Beherbergungsbetriebe sowie die vermietungswilligen Zweitwohnungseigentümer könnten durch den Wegfall der Ticketkosten für die Nutzung der touristischen Infrastrukturen international wettbewerbsfähige Gesamtpakete (bspw. Übernachtung und Skifahren) anbieten, was zu einer Erhöhung der Auslastung führen dürfte. Dies dürfte sich indirekt positiv auf die Wertschöpfung und die Arbeitsplatzsituation im Ort auswirken.
- Das Residenz-Modell kann von den österreichischen Tourismusorten nicht kopiert werden (da sie nicht über eine ausreichende Zahl von Zweitwohnungen verfügen). Es bietet deshalb den Schweizer Tourismusunternehmen die Chance, einen Teil des durch die Hochkosteninsel verursachten Kostennachteils wett zu machen.

Integration der vielen Teilangebote in ein klar geführtes und vermarktetes Gesamtangebot

2.2.2 Integriertes Resort

Das Modell des integrierten Resorts lehnt sich an das in Nordamerika verbreitete Modell der Organisation der Tourismusorte an. Die Kapazitäten der kommerziellen Beherbergungsbetriebe und das Angebot an touristischen Infrastrukturen werden qualitativ und quantitativ aufeinander abgestimmt. Das ganze Angebot wird aus einer Hand vermarktet, wobei die Erhöhung der Gästefrequenzen insgesamt im Vordergrund steht.

Eine Entwicklung in Richtung integrierte Resort dürfte insbesondere für Tourismusorte interessant sein, die bereits heute von ein bis zwei starken und marktfähigen Tourismusunternehmen (in der Regel die Bergbahn oder renommierte 4-5-Sternhäuser) geprägt sind. Durch schrittweisen Ausbau oder vertikale (und horizontale) Integration könnten diese Lead-Betriebe ihr Angebot zu einem integrierten und konsequent auf die Gästebedürfnisse ausgerichteten Gesamtprodukt ausbauen.

Im Gegensatz zum Status quo besticht dieses Modell durch folgende Vorteile:

- Durch Koordination des Angebots aus einer Hand und Investitionen in marktfähige Infrastrukturen wird die Wettbewerbsfähigkeit des Angebots verbessert. Damit können zusätzliche Frequenzen gewonnen und die Rentabilität der Tourismusinfrastrukturen erhöht werden.
- Durch die Integration entstehen neue Managementaufgaben und Raum für Spezialisierungen. Die Zahl der attraktiven Arbeitsplätze nimmt zu.
- Der Gemeindehaushalt könnte von den notgedrungen übernommenen Aufgaben im Bereich der Finanzierung von Tourismusinfrastrukturen entlastet werden, da die Rentabilität der Tourismusinfrastrukturen sich verbessern sollte.

Die Umsetzung dieses Modells erfordert das Vorhandensein und den Willen von Unternehmen in diese Richtung zu gehen. Die öffentliche Hand kann diesen Weg nur durch geeignete Rahmenbedingungen unterstützen. Im Gegensatz zur residenziellen Tourismusfinanzierung besteht bei diesem Modell das Risiko, dass den Bedürfnissen der Zweitwohnungseigentümer zu wenig Rechnung getragen wird und die Frequenzen dieser Gästegruppe abnehmen.

2.2.3 Umgesetzte Modelle

Keines der beiden vorstehend skizzierten Modelle wurde bisher in der Schweiz in aller Konsequenz umgesetzt. Wie die nachfolgenden beiden Spots zeigen, arbeiten aber verschiedene Destinationen in die eine oder auch in beide Richtungen.

Strategische Eini-gung und operative Bündelung des Angebots

SPOT 1 – TOURISTISCHE UNTERNEHMUNG GRÄCHEN AG

In Grächen wurde 2010 die touristische Unternehmung Grächen AG (TUG) gegründet. Dieser gehören die Bergbahn, die Tourismusorganisation (touristische Vermarktung) sowie sechs Gastronomiebetriebe am Berg an. Das Unternehmen hat die Aufgaben von Grächen Tourismus in einem Leistungsauftrag sowie die touristischen Aufgaben der Burgergemeinde durch einen Managementvertrag übernommen.

In den ersten Jahren hat die TUG primär in die Erneuerung der Infrastruktur am Berg sowie in die Positionierung von Grächen als Familiendestination investiert. In den kommenden Jahren soll der Fokus vermehrt auf die Erhöhung der Logiernächte gelegt werden. Dazu sollen eine Vermietungsagentur für Ferienwohnungen gegründet und ein Family Hostel gebaut werden. Ziel ist es, dass die TUG künftig das ganze Leistungsportfolio anbieten kann.

Vieles deutet daraufhin, dass die touristische Unternehmung Grächen auf eine Angebotsbereitstellung und –vermarktung im Sinne eines integrierten Resorts hinarbeitet. Die Erfahrungen der TUG deuten auch bereits daraufhin, dass durch Bündelung der Kräfte in einem Unternehmen Kosten eingespart und wichtige Projekte rascher umgesetzt werden können. Durch breite Abstützung des Aktionariats der TUG bei den Einheimischen und den Zweitwohnungseigentümern, hat die TUG gleichzeitig auch einige Aspekte des residenziellen Finanzierungsmodells aufgenommen.

Reduktion der Risiken und der Kapitalkosten durch Einbezug der Gemeinden

SPOT 2 – WEISSE ARENA GRUPPE UND DIE FINANZ INFRA AG DER GEMEINDEN

Die Weisse Arena Gruppe ist eine integrierte Dienstleistungsunternehmung. Zur Unternehmensgruppe gehören eine Bergbahnunternehmung, Hotel- und Gastronomiebetriebe, die Vermietung und der Verkauf von Sportausrüstung, eine Ski- und Snowboardschule sowie eine Managementgesellschaft. Darüber hinaus ist die Weisse Arena Gruppe für die Vermarktung der Destination Flims Laax Falera verantwortlich. Obwohl die Weisse Arena das ganze Angebot aus einer Hand bieten kann, ist es auch für sie herausfordernd, die grossen Investitionen in die stetige Modernisierung am Berg aus eigener Kraft zu tätigen. Im Februar 2005 hat die Weisse Arena Gruppe deshalb zusammen mit den drei Gemeinden Flims, Laax und Falera, die Finanz Infra AG gegründet. Zwischen 2005 und 2012 hat die Finanz Infra AG rund CHF 27 Mio. in die Beschneidung und in neue Pisten investiert. Durch das Engagement der Gemeinden konnte die Weisse Arena Gruppe ihre eigenen Mittel vollständig in die Erneuerung der Bahnanlagen investieren und im gleichen Zeitraum selber vier neue Sesselbahnen realisieren.

Im Gegensatz zum skizzierten Modell der residenziellen Tourismusfinanzierung, wo die touristischen Infrastrukturen durch jährliche Betriebsbeiträge finanziert würden, beschränkt sich das Engagement der Gemeinden in der Finanz Infra AG auf die Bereitstellung des Kapitals (Aktienkapital und Bankgarantien). Sämtliche anfallenden Kosten für den Betrieb, die Zinsen und die Abschreibungen der Beschneidungsanlagen bzw. der neuen Pisten konnten nämlich bisher von der Weissen Arena Gruppe gedeckt werden. Diese profitierte einzig von der Kapitalspritze und den attraktiveren Zinskonditionen.

2.3 Rolle der öffentlichen Hand

Die öffentliche Hand kann mittels folgender Instrumente zur nachhaltigen Sicherstellung von Bau und Betrieb eines bedürfnisgerechten Angebots an touristischen Infrastrukturen beitragen.

2.3.1 Strategische Diskussion anstossen

Da die Erarbeitung eines mehrheitsfähigen Konzepts zur mittel- bis langfristigen Sicherung der Finanzierung der touristischen Infrastrukturen mehrere Jahre in Anspruch nehmen dürfte, sollten die Gemeinden bzw. Destinationen nicht auf den nächsten Hilfeschrei eines wichtigen Tourismusbetriebs warten, sondern die Klärung der strategischen Fragen zum Erhalt der Attraktivität des Tourismusortes zeitnah in Angriff nehmen.

Im Vordergrund dürfte dabei die Suche nach Antworten auf folgende Fragen stehen:

- Welche touristischen Infrastrukturen bzw. Angebote braucht die Destination zwingend?
- Wem gehören diese und wie werden sie finanziert? Falls die Finanzierung mittelfristig gefährdet sein sollte: welche Alternativen zur heutigen Eigentums- und Finanzierungsstrukturen bestehen?
- Wer entscheidet über die Qualität und Weiterentwicklung der Angebote?

Während das Anstossen der Diskussion sowie das Sicherstellen des Einbezugs aller wichtigen Stakeholder primär Aufgabe der Gemeinden bzw. der lokalen Tourismusorganisation ist, wäre es denkbar, dass sich die Kantone durch Unterstützung von Pilotprojekten mit Wissen oder durch (Mit-)finanzierung von Coaching-Leistungen ebenfalls engagieren.

Proaktive Klärung der wichtigen Fragen, um überstürzte Rettungsaktionen zu vermeiden

2.3.2 Finanzielle Beiträge

Falls mangels Rentabilität private Investoren fehlen, die touristische Infrastruktur für den lokalen Wirtschaftskreislauf aber als bedeutend eingestuft wird, kann die öffentliche Hand den Erhalt eines attraktiven Angebots mittels folgender Instrumente fördern:

- **Darlehen:** Etabliert haben sich bei touristischen Infrastrukturen Darlehen über die NRP von Bund und Kanton (à-fonds perdu oder zinslos) und in der Hotellerie Darlehen der SGH (zu Vorzugskonditionen).
- **Gemeinde als (Mit-)eigentümerin:** In der Regel trägt die Gemeinde dabei einen relevanten Teil des Risikos und sorgt so indirekt auch über deutlich bessere Konditionen für das Unternehmen am Kapitalmarkt.
- **Betriebsbeiträge:** Dabei kommen sowohl Modelle mit jährlichen Betriebsbeiträgen im Rahmen eines kommunalen Leistungsauftrages als auch bedarfsbezogene Defizitgarantien durch die Gemeinde zum Einsatz

Auf Stufe Bund und Kanton existieren bereits klare Programme (NRP, SGH, Innotour) zur Förderung der touristischen Infrastrukturen und Kooperationen. Entsprechende Mittel wurden eingestellt. Allenfalls kann überlegt werden, ob die Vergabe dieser kantonalen bzw. nationalen Fördergelder künftig durch Anreize zur vorgängigen Erschliessung des lokalen Finanzierungspotentials ergänzt werden soll.

Auf Stufe Gemeinde erfolgte das Engagement bisher vielerorts aus dem laufenden Gemeindehaushalt. Da aufgrund der Annahme der Zweitwohnungsinitiative die Steuereinnahmen in vielen Tourismusorten in den kommenden Jahren eher rückläufig sein dürften, sollten sich die Gemeinden vermehrt mit der Frage nach dem Bedarf und ihren Möglichkeiten zur Erschliessung zusätzlicher Einnahmen zur Finanzierung von Tourismusinfrastrukturen bzw. –dienstleistungen auseinandersetzen. Ansatzpunkte zur Generierung zusätzlicher kommunaler Einnahmen bestehen durch Erhöhung der Kurtaxen, Erhöhung der allgemeinen Steuern oder Einführung einer spezifischen Tourismussteuer. Wie anspruchsvoll ein Prozess zur gezielten tourismusbezogenen Erhöhung der kommunalen Einnahmen sein kann, zeigen die nachfolgend skizzierten Erfahrungen aus Anniviers.

SPOT 3 –ANNIVIERS UND DER FINANZIELLE EINBEZUG DER ZWEITWOHNUNGSEIGENTÜMER

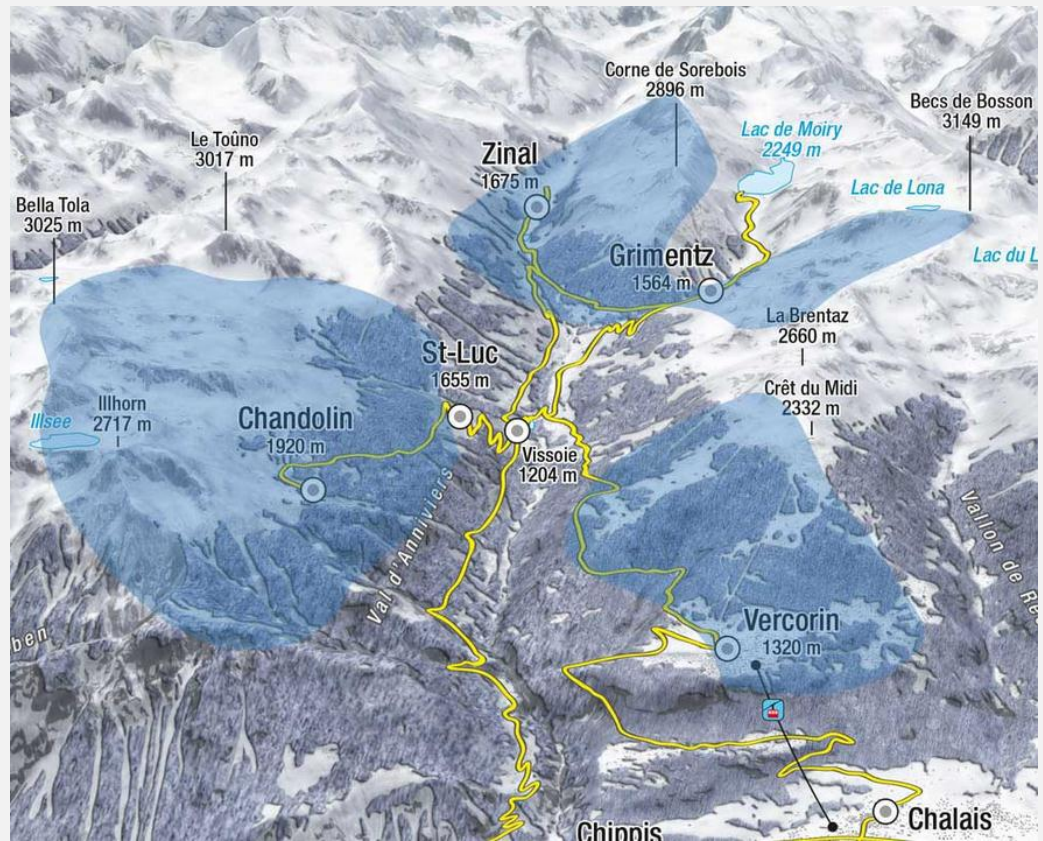
Die Gemeinde Anniviers verfügt über rund 2'700 Einwohner und 30'000 Gästebetten, ein Grossteil davon in den 4'200 Zweitwohnungen. Mit Blick auf die (touristische) Infrastruktur ist die Gemeinde Mehrheitsaktionärin der Bergbahn und hat dieser darüber hinaus ein Darlehen von CHF 20 Mio. zur Verfügung gestellt. Zudem trägt die Gemeinde die jährlichen Kosten für den gratis Skibus, zur Bereitstellung der Sport- und Freizeitanlagen sowie für den Unterhalt der Wasserleitungen, von über 300km Strassen und 450km Wanderwegen.

Heute belaufen sich allein die Kosten des Tourismussektors in der Gemeinde Anniviers auf über CHF 9 Mio. pro Jahr. Sie werden zu etwa 70% von den Einwohnern bezahlt. Um dem Verlust von Arbeitsplätzen und der Abwanderung der Einheimischen Einhalt zu gewähren, sind weitere beträchtliche Investitionen in den Tourismus nötig. In den letzten Jahren sind die Einnahmen der Gemeinde (Einkommenssteuern, Einnahmen aus der Wasserkraft) aber massgeblich gesunken.

Da die Gemeinde die notwendigen Ausgaben zur Verbesserung der Tourismusinfrastruktur mit den aktuellen Steuereinnahmen nicht mehr stemmen kann, sucht sie seit einigen Jahren nach Wegen, wie die Zweitwohnungseigentümer stärker in die Finanzierung eingebunden werden können.

2013 hat sie ein Reglement für die Einführung einer Zweitwohnungstaxe erlassen, welches jedoch aufgrund des grossen Widerstands der Zweitwohnungseigentümer nicht umgesetzt wurde. Im Dezember 2014 hat die Urversammlung nun beschlossen, die Zweitwohnungen mit einer einheitlichen und pauschalen Kurtaxe zu besteuern, welche sowohl die nächtebezogene Kurtaxe, die touristische Promotionstaxe für die Vermieter bzw. die aktuelle Pauschale für Eigentümer als auch die 2013 eingeführte Zweitwohnungssteuer ersetzen soll.

Abb. 3 Val d'Anniviers mit seinen drei Skigebieten



Quelle: www.rma.ch/

Das neue Regelwerk zur pauschalen Kurtaxe sieht vor, dass künftig eine Abgabe von CHF 300 für eine 1-2 Zimmerwohnung bis CHF 1'500 für eine 6-Zimmerwohnung erhoben werden soll. Diese Abgabe scheint im Vergleich mit den in anderen Schweizer Tourismusregionen üblichen Pauschalabgaben moderat. Gleichzeitig erwartet die Gemeinde künftige Mehreinlagen von ca. CHF 2.8 Mio., wodurch die Zweitwohnungsbesitzer entscheidend zur nötigen Erneuerung der Tourismusinfrastrukturen beitragen würden.

2.3.3 Rechtliche Grundlagen verbessern

Der Bund oder die Kantone könnten die Gemeinden bei der Erschließung zusätzlicher Einnahmequellen zur Finanzierung der Aufgaben im Bereich der Tourismusinfrastrukturen unterstützen, indem sie die rechtlichen Grundlagen in folgenden Bereichen gezielt verbessern würden:

- **Zweitwohnungsabgabe:** Zwar hat der Bundesgerichtsentscheid zu Silvaplana gezeigt, dass es für Gemeinden rechtlich bereits heute möglich ist, eine Zweitwohnungsabgabe einzuführen. Durch Schaffung eines klaren kantonalen oder nationalen Rahmens könnte die Akzeptanzfindung jedoch massgeblich verbessert und die Gemeinden auf ihrer Suche nach einem gangbaren Weg unterstützt werden.
- **Liegenschaftssteuer:** Alternativ zur Schaffung einer rechtlichen Grundlage zur Erhebung einer Zweitwohnungsabgabe, könnte auch über die Schaffung einer Möglichkeit zur Erhebung einer abgestuften Liegenschaftssteuer (Erst- / Zweitwohnung) nachgedacht werden.
- **Kurtaxen und TFA-Reglemente:** Statt die touristischen Infrastrukturen über Steuergelder zu finanzieren, könnten auch die Kurtaxen- und TFA-Gelder dazu verwendet werden. Voraussetzung dafür wäre aber eine entsprechende Anpassung der damit verbundenen Reglemente und Gesetze, insbesondere die in gewissen Kantonen verbreitete Aufhebung der Maximalbeträge pro Logiernacht.

3 Diskussionsthemen

Anlässlich des Forums werden im Workshop „Finanzierungskreisläufe in Destinationen“ folgende Fragen und Thesen zur Diskussion gestellt:

3.1 Fragen

- Teilen Sie die Einschätzung, dass es in vielen Tourismusorten neuer Geschäftsmodelle bedarf, um die Qualität des touristischen Angebots zu erhalten?
- Ist die Idee, mit neuen Geschäftsmodellen primär bei den touristischen Infrastrukturbetrieben (Bergbahnen, Bäder, Kongresszentren, etc.) anzusetzen richtig? Welche Alternativen dazu sehen Sie?
- Welche Erkenntnisse zu möglichen und sinnvollen Geschäftsmodellentwicklungen ziehen Sie aus den gezeigten Fallbeispielen (Laax, Grächen, Anniviers)?
- Wie können die verschiedenen Akteure dazu beitragen, die Finanzierungskreisläufe in den Destinationen wieder ins Lot zu bringen?
- Welche Voraussetzungen müssen geschaffen werden, damit vermehrt zukunftsfähige Geschäftsmodelle entstehen?

3.2 Thesen

Rechtliche Grundsätze

Die Politik soll rechtliche Grundlagen zur Erhebung kommunaler Abgaben oder Steuern von Zweitwohnungseigentümern verbessern und an eine Verwendung zur Finanzierung touristischer Infrastrukturen und Dienstleistungen binden. Gleichzeitig sollen Grundlagen für die Mitsprache von Zweitwohnungseigentümer bei der Verwendung der Mittel resp. der Gestaltung des von der Gemeinde finanzierten touristischen Infrastrukturangebots geschaffen werden.

Finanzielle Beiträge

Tourismusprojekte, die darauf abzielen, die lokalen Möglichkeiten zur koordinierten Angebotsentwicklung und Finanzierung zu nutzen, sollen von der öffentlichen Hand als prioritäre Projekte eingestuft und falls sinnvoll mit Vorzugskonditionen unterstützt werden.