



## Schlussbericht gefördertes Forschungsprojekt

**Projekt Titel:** InfraTour – Gemeinden als Tourismusunternehmen  
**Abteilung/ Fachbereich HTW:** Institut für Tourismus und Freizeit u.  
Zentrum für Verwaltungsmanagement  
**Antrag bewilligt:** Dezember 2016  
**Gesprochener Förderbetrag:** CHF 30'000

**Projektleitung/ Projektverantwortung:**

Deuber, Andreas, 081 286 39 60, andreas.deuber@htwchur.ch

**Projektteam:**

Deuber, Andreas, HTW Chur (ITF)  
Derungs, Curdin, HTW Chur (ZVM)  
Hörburger, Norbert, HTW Chur (ITF)  
Hässig, Gian Andri, HTW Chur (ZVM)  
Trepp, Gian-Reto, HTW Chur (ZVM)

**Kooperationspartner:**

Gemeinde Arosa; Asprion, Sigi	Gemeinde Flims; Kuratli, Martin
Gemeinde Scuol; Fanzun, Christian	Gemeinde St. Moritz; Asprion, Sigi
Gemeinde Surses; Thomann, Leo	Gemeinde Vals; Schmid, Stefan
Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT) GR	Amt für Gemeinden (AfG) GR
Schweiz. Arbeitsgem. für Berggebiete SAB	Organisation kommunale Infrastruktur OKI

**Geplante Laufzeit des unterstützten Projektes:**

03/2017 – 12/2018

---

### 1) Management Summary:

Das Projekt «InfraTour – Gemeinden als Tourismusunternehmen» hatte zum Ziel, das **Investitionsverhalten von Gemeinden** mit Bezug auf die (Mit-) Finanzierung von Tourismusinfrastrukturen zu erforschen und ein **optimales Beteiligungsmanagement** öffentlicher und halböffentlicher Tourismusinfrastrukturen zu fördern. Dazu wurden von den 25 grössten Tourismusgemeinden im Kanton Graubünden Daten zu deren Tourismusinfrastruktur-Beteiligungen erhoben und ausgewertet. Zudem wurde mittels Experteninterviews bei den Partnergemeinden das praktizierte Beteiligungsmanagement untersucht. In quantitativer Hinsicht hat sich gezeigt, dass wesentlich umfangreichere Finanzengagements vorhanden sind, als im Vorfeld des Projekts erwartet worden war. Eine Zunahme konnte für den dreijährigen Erhebungszeitraum allerdings nicht nachgewiesen werden. Das in den untersuchten Tourismusgemeinden praktizierte Beteiligungsmanagement muss grossmehrheitlich als stark verbesserungsbedürftig eingeschätzt werden.

Die Projektergebnisse sind zum einen der Forschungsbericht, der die aktuelle Beteiligungssituation von Gemeinden an Tourismusinfrastrukturen im Kanton Graubünden aufzeigt sowie weitere theoretische Überlegungen zum optimalen Beteiligungsmanagement enthält. Andererseits wurde für die praktische Anwendung in den Gemeinden ein Leitfaden verfasst, welcher konkrete Handlungsempfehlungen, Checklisten und Beispiele in Bezug auf den Beteiligungsentscheid, die Beteiligungsführung und –verwaltung sowie auf die Beteiligungsüberwachung enthält. Damit wurden die ursprünglich anvisierten Ziele erreicht. Die publizierten Berichte dienend dem Kompetenzaufbau in den politischen Gemeinden, so dass inskünftig Beteiligungsentscheidungen fundierter gefällt werden können und das Beteiligungsmanagement optimiert werden kann.



---

## 2) Detaillierte Projektbeschreibung:

### a) Projektteam:

Prof. Dr. Deuber, Andreas, HTW Chur (ITF), Leiter ITF, Gesamtverantwortung  
Prof. Dr. Derungs, Curdin, HTW Chur (ZVM), stv. Leiter ZVM, Co-Projektleitung  
Prof. Hörburger, Norbert, HTW Chur (ITF), stv. Leiter Fo. und DL ITF, Projektmitarbeiter  
Hässig, Gian Andri, HTW Chur (ZVM), Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Projektmitarbeiter  
Treff, Gian-Reto, HTW Chur (ITF), Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Projektmitarbeiter

### b) Kooperationspartner:

Gemeinde Arosa; Asprion, Sigi; Gemeindepräsident; Projektpartner  
Gemeinde Flims; Kuratli, Martin; Gemeindegemeindeglied; Projektpartner  
Gemeinde Scuol; Fanzun, Christian; Gemeindepräsident; Projektpartner  
Gemeinde St. Moritz; Asprion, Sigi; Gemeindepräsident; Projektpartner  
Gemeinde Surses; Thomann, Leo; Gemeindepräsident; Projektpartner  
Gemeinde Vals; Schmid, Stefan; Gemeindepräsident; Projektpartner

Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT) GR; Soundingboard  
Amt für Gemeinden (AfG) GR; Soundingboard  
Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete SAB; Soundingboard

### c) Projekthintergrund: Inhalte: Thematik, Forschungsumfeld, Forschungsstand

Die Tourismusindustrie ist ein wichtiger Eckpfeiler der Bündner Wirtschaft, der jedoch angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen (z.B. hohe Kosten) und der Strukturanpassung unter Druck steht. Von diesen Problemen sind die Tourismusgemeinden in verschiedener Hinsicht direkt und indirekt betroffen (rückläufige Einnahmen, Sanierungsbedarf bei Tourismusinfrastrukturen, politischer Druck).

Gemeinden haben immer öfter Entscheide von grosser Reichweite ausserhalb ihres eigentlichen Aufgabenbereiches und ihrer Kernkompetenzen zu treffen. Dabei fehlen oft die erforderlichen Grundlagen und Kompetenzen, wie sie für unternehmerische Entscheide in der privaten Wirtschaft vorhanden sind. Das Projekt will diese Lücken eruieren und bewegt sich dabei sowohl im Forschungsfeld touristischer Infrastrukturen als auch im Bereich der Governance von Gemeinden.

### d) **Projektziele:** Inhalte: Was will erforscht sein und warum genau dies? Wofür sollen Lösungen gefunden werden und warum? Welchen Nutzen verspricht man sich davon und für wen?

Das Projektziel besteht in erster Linie in der Beantwortung folgender Forschungsfragen:

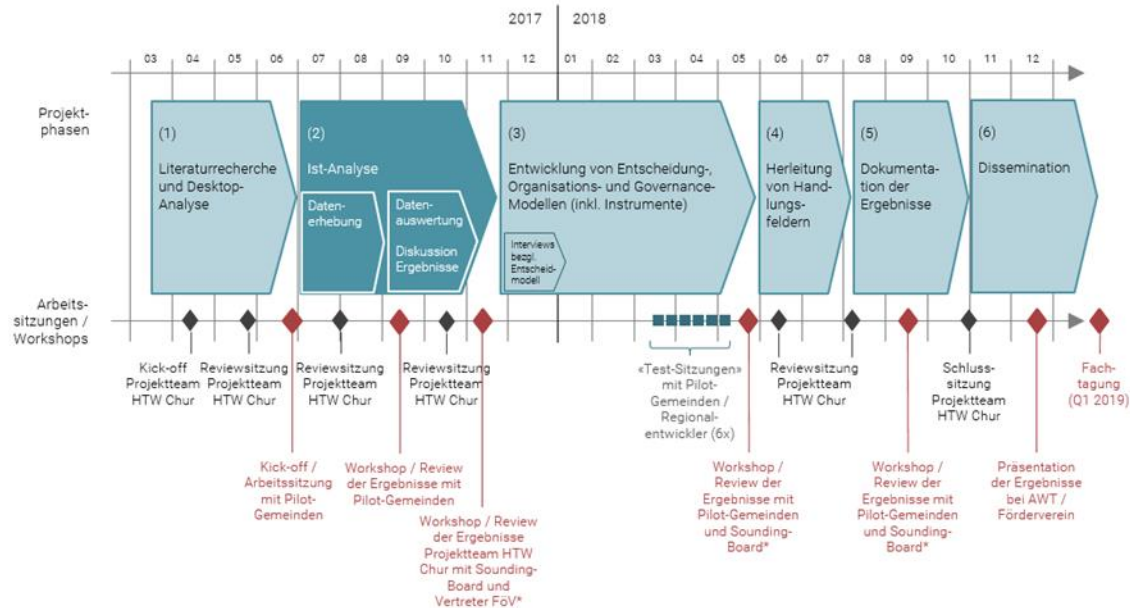
Frage Nr.	Frage
Frage 1:	In welcher Form können sich Gemeinden an touristischen Infrastrukturen beteiligen?
Frage 2:	Wie sollten Gemeinden ihre finanziellen Engagements verwalten?
Frage 3:	Wie sollten Gemeinden ihre finanziellen Engagements führen?
Frage 4:	Wie sollten Gemeinden ihre finanziellen Engagements überwachen?
Frage 5:	Wie sollten Gemeinden ihre Finanzierungsentscheide fällen?
Frage 6:	Wie und in welchem Ausmass beteiligen sich die Gemeinden im Kanton Graubünden bei touristischen Infrastrukturen?
Frage 7:	Wie entscheiden die Gemeinden im Kanton Graubünden über ihre finanziellen Engagements und wie verwalten, führen und überwachen sie diese?

Darüber hinaus verfolgt das Projekt folgende übergeordneten Ziele:

- Förderung unternehmerischen Handelns in Gemeinden mit der Erforschung eines optimalen Beteiligungsmanagements öffentlicher und halböffentlicher Tourismusinfrastrukturen.
- Kompetenzaufbau in politischen Gemeinden und damit deren Verbesserung als leistungsstarke öffentliche Institution.
- Erstellung eines Leitfadens mit Checklisten und Beispielen zur praktischen Anwendung in den Gemeinden.
- Ausrichtung einer Tagung zum Thema «Gemeinden als Tourismusunternehmen».

### e) Projektverlauf/ Vorgehen/ Termine:

Das Projekt gliedert sich in folgende Phasen und Arbeitsschritte:



Da die Modellentwicklung (AP 3) länger benötigt hat als geplant, u.a. wg. Terminabstimmungen mit den Gemeinden, und auch zur Herleitung von Handlungsempfehlungen (AP 4) noch mehr Material gesichtet werden musste, hat sich die Projektlaufzeit um 5 Monate verlängert.

### 3) Resultate/ Ergebnisse:



Der Forschungsbericht kommt zum Schluss, dass die finanziellen Engagements alleine bei den 25 grössten Tourismusgemeinden des Kantons Graubünden einen Buchwert von über CHF 320 Mio. aufweisen. Der effektiv getätigte Finanzzufluss dürfte ein Mehrfaches davon betragen. Ausserdem gewähren die Gemeinden jährlich CHF 38 Mio. Zuschüsse an touristische Infrastrukturen. Damit werden sie zu eigentlichen Tourismusunternehmen.

Die im Rahmen des Projekts aufgeworfenen 7 Forschungsfragen konnten geklärt werden. Die möglichen Beteiligungsformen werden im Forschungsbericht beschrieben (Forschungsfrage 1) und es wurde ein Modell für das Beteiligungsmanagement mit Ordnungs-, Umsetzungs- und Objektebene entwickelt, das im Forschungsbericht im Detail erklärt wird. Für alle drei Ebenen sind zudem idealtypische Arbeitsweisen beschrieben (Forschungsfragen 2-5). Ferner konnte das Ausmass der kommunalen Beteiligungen an Tourismusinfrastrukturen quantifiziert werden, und die verwendeten Instrumente werden beschrieben (Forschungsfragen 6 und 7). Das Ausmass ist als hoch zu bezeichnen; dessen aktuelle Zunahme konnte allerdings nicht nachgewiesen werden.

Schlussendlich konnte ebenfalls geklärt werden, wie die Tourismusgemeinden im Kanton Graubünden Beteiligungsentscheide fällen und wie sie ihre Engagements verwalten, führen und überwachen. Ungeachtet des hohen Engagements ist das effektiv praktizierte Beteiligungsmanagement unsystematisch und weist erhebliche Defizite im Vergleich zu den beschriebenen Sollprozessen auf. Umso wichtiger sind der ebenfalls im Rahmen des Projekts erarbeitete Leitfaden und die 14 Handlungsempfehlungen.

Mit den beiden Medien Leitfaden und Forschungsbericht konnten die angestrebten Lösungen erarbeitet werden. Ziel war es, den Leitfaden inhaltlich nicht mit Informationen zu überladen, sodass dieser in der täglichen Arbeit der Gemeindegremien verwendet werden kann. Beide Publikationen ergänzen sich und sind inhaltlich gut abgestimmt. An den wichtigen Schnittstellen weisen sie Querverweise zum jeweils anderen Medium auf, sodass bei weiterem Informationsbedarf schnell die entsprechenden Passagen gefunden werden können.

#### **4) Schlussfolgerungen/ Synthese:**

Ungeachtet des hohen Engagements ist das touristische Beteiligungsmanagement der Gemeinden in der Praxis teilweise unsystematisch und weist Defizite auf. Die Finanzierungsentscheide sind vielfach zu wenig mit regionalen Tourismusstrategien oder einem Masterplan verknüpft. Auch die grundsätzliche Frage nach der Rolle der Gemeinde wird eher am Rande diskutiert. Grossmehrheitlich verfügen die Gemeinden somit über kein tourismusspezifisches Beteiligungskonzept, das ihnen als Richtlinie für Investitionsentscheide in touristische Infrastrukturen und bei der Bewirtschaftung der Engagements dienen könnte, und es fehlt häufig an personellen Ressourcen, geeigneten Führungsinstrumenten und Wissen.

Um diese Schwierigkeiten zu überwinden, legt der dazugehörige Leitfaden praktische Führungsinstrumente und Empfehlungen für Gemeinden vor. Diese sollen Gemeinden in ihren anspruchsvollen Finanzierungsentscheidungen und im Beteiligungsmanagement unterstützen und helfen, nachhaltige und langfristig sinnvolle Finanzierungsentscheide zu treffen. Zum einen hilft der sogenannte «InfraCheck» mit zwölf Kriterien und über 20 Fragen, alle wichtigen Aspekte im Finanzierungsentscheid abzudecken. Andererseits werden zahlreiche Vorlagen, Beispiele, Tipps und Checklisten zum Aufbau und zur Umsetzung eines geeigneten Beteiligungsmanagements angeboten. Darüber hinaus geben 14 Handlungsempfehlungen konkrete Orientierungshilfe.

Das Projekt Infra-Tour – Gemeinden als Tourismusunternehmen beleuchtete die Ausgabenseite der Gemeindehaushalte in Bezug auf touristische Infrastrukturen. Interessant wären dies Erkenntnisse und Daten mit den Positionen aus dem Tourismus auf der Einnahmenseite zu ver-



knüpfen, um das Bild abzurunden. Insbesondere Untersuchungen zu gemeindespezifischen Unterschieden bei der Erhebung und der Volumina von Gäste- und Tourismustaxen ist hier interessant sowie die speziellen Regularien für Zweitwohnungsbesitzer. Nach dem Scheitern des Vorstosses für ein für den Kanton Graubünden einheitliches Tourismusabgabengesetzes (TAG) an der Wahlurne im Herbst 2012, besteht bei vielen Gemeinden Unsicherheit und Zurückhaltung in Bezug auf die Einführung bzw. Erhöhung von Tourismusabgaben. Gleichzeitig wachsen aber die Begehrlichkeiten und Notwendigkeiten nach gemeindlichen Engagements bei der Finanzierung der touristischen Infrastruktur. Deshalb wäre es für das ZVM und das ITF wichtig, fundierte Empfehlungen für die Tourismusfinanzierung von Gemeinden abgeben zu können.

---



---

**5) Kosten/ Finanzen Überblick über das Gesamtprojekt:****a) Einnahmen:**

Gesprochener Beitrag Förderverein:	CHF 30'000
Beiträge sechs Partnergemeinden:	CHF 60'000
Beiträge neue Regionalpolitik NRP:	CHF 60'000
<u>Leistungsorientierte Unterstützung</u>	<u>CHF 10'000</u>
<b>Total:</b>	<b><u>CHF 160'000</u></b>

**b) Ausgaben (per 28.05.2019):**

Personalkosten:	CHF 150'078.10
Gemeinkosten:	CHF 492.30
Sachkosten:	CHF 10'991.50
<b>Total:</b>	<b><u>CHF 161'561.90</u></b>

**c) Kostenstand: Fehlbetrag**

Teil-Aufholung des Defizits durch Verkauf von 250 Exemplare Leitfaden à CHF 30 (zzgl. Porto) = CHF 7'500

---

**6) Publikationen:**

- Infra-Tour Leitfaden für Gemeinden inkl. Infra-Check (Excel-Tool)
- Forschungsbericht Infra-Tour Gemeinden als Tourismusunternehmen