

# Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Tourismusorganisationen



## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	2
2. Ausgangslage	2
2.1. Vertikale Aufgabenteilung in der Tourismuspolitik	2
2.2. Vertikale Aufgabenteilung innerhalb der Tourismuswirtschaft	2
3. Aufgabenteilung zwischen Gemeinde und Tourismusorganisation	5
3.1. Modelle der Aufgabenteilung	5
3.2. Rechtsform der Tourismusorganisationen	5
3.3. Finanzierung	5
4. Zusammenfassung	6

### IMPRESSUM

#### **Herausgeber**

Konferenz der GemeindepräsidentInnen von Ferienorten im Berggebiet.  
c/o Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)  
Seilerstrasse 4, 3001 Bern, Tel. 031 382 10 10  
[www.sab.ch](http://www.sab.ch)

#### **Redaktion**

Valentine Duhem und Thomas Egger - SAB

#### **Layout**

Vincent Gillioz - SAB

#### **Auflage**

2500 Expl.

## 1. Einleitung

Ist es Aufgabe einer Gemeinde, die Tourismusorganisation finanziell zu unterstützen? Oder sollte die Gemeinde sogar die Tourismusorganisation selber betreiben? Soll eine Gemeinde für die Finanzierung touristischer Infrastrukturen aufkommen? Oder sollte sich eine Gemeinde nur auf die Formulierung gesetzlicher Rahmenbedingungen für den Tourismus beschränken? Diese und viele weitere Fragen in Zusammenhang mit der Aufgabenteilung zwischen Tourismus und Gemeindebehörden tauchen immer wieder auf. In der Realität finden sich sehr unterschiedliche Formen der Aufgabenteilung. Das Spannungsfeld reicht dabei von Gemeinden, die direkt selber operative Tourismusfunktionen übernehmen bis zu Gemeinden, die sich aus der Organisation des Tourismus vollständig heraushalten.

Die Konferenz der Gemeindepräsidentinnen von Ferienorten im Berggebiet hat dies zum Anlass genommen, die Kompetenzverteilung aus Sicht der betroffenen Gemeinden zu thematisieren. Im vorliegenden Bericht soll aufgezeigt werden, welche verschiedenen Formen der Kompetenzverteilung aktuell angewendet werden. Die Analyse beschränkt sich dabei auf die Mitglieder der Konferenz, wozu aktuell rund 60 Gemein-

den im schweizerischen Berggebiet zählen. Die Vor- und Nachteile der verschiedenen Modelle werden aufgezeigt und daraus einige allgemeine Empfehlungen abgeleitet. Diese Empfehlungen haben keinerlei verbindlichen Charakter.

Zur Erarbeitung des vorliegenden Berichtes hat die Konferenz der Gemeindepräsidentinnen von Ferienorten im Berggebiet eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Die Arbeitsgruppe wurde fachlich begleitet durch die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB, welche auch das Sekretariat der Konferenz führt.

Die Kompetenzverteilung zwischen Tourismusorganisationen und Gemeinden muss auch die vertikale Kompetenzverteilung berücksichtigen. Innerhalb der Tourismusbranche besteht eine informelle Kompetenzverteilung zwischen der nationalen, überregionalen und kommunalen Ebene. Ebenso besteht auf Seite der öffentlichen Hand eine vertikale Kompetenzverteilung zwischen den Gemeinden, Regionen, Kantonen und dem Bund. Diese vertikalen Komponenten werden deshalb im Bericht ebenfalls dargestellt und erläutert.

## 2. Ausgangslage

### 2.1. Vertikale Aufgabenteilung in der Tourismuspolitik

Die Tourismuspolitik ist föderal aufgebaut. Die Kernkompetenz liegt bei den Kantonen. Der Bund handelt nur subsidiär zu den Kantonen. Die Tourismusgemeinden richten ihre gesetzlichen Grundlagen auf die Bedürfnisse der Tourismuswirtschaft aus.

Die Gemeinden setzen Rahmenbedingungen für die Tourismuswirtschaft. Dazu kann die Erarbeitung eines Tourismusleitbildes gehören ebenso wie die Schaffung geeigneter politischer Rahmenbedingungen. Dazu zählen namentlich eine tourismusfreundliche Gewerbepolitik, der Abbau bürokratischer Schranken, die Baugesetzgebung und Zonenplanung usw. Wie bereits einleitend erwähnt ist dabei die Bandbreite möglicher Regelungen auf kommunaler Ebene sehr gross und kann nicht abschliessend aufgezählt werden.

Die Kantone haben ein hohes Interesse an der Förderung des Tourismus als wichtiges Element der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die Tourismuskantone erarbeiten deshalb Tourismusstrategien und setzen daraus abgeleitete Massnahmen um. Dazu gehören u.a. auch die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Bedeutung und die Anliegen des Tourismus sowie auch die Pflege der Kulturlandschaft als Grundlage des Tourismus. Praktisch alle Kantone verfügen über eine eigene gesetzliche Basis für die Förderung des

Tourismus. Einige typische Tourismuskantone wie Bern, Graubünden, Tessin und Wallis haben auch spezifische Stellen für den Tourismus in der Verwaltung geschaffen. Zur Finanzierung der Tourismusförderung werden auf kantonaler und kommunaler Ebene verschiedene Abgaben erhoben (Tourismusförderungsabgabe, Beherbergungstaxe usw.) für die eine entsprechende rechtliche Basis vorhanden sein muss.

Auf Bundesebene gelten das Bundesgesetz über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus Innotour, das Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortkredits sowie das Bundesgesetz über die Schweizerische Verkehrszentrale (Schweiz Tourismus) als die wichtigsten rechtlichen Grundlagen. Deren Vollzug wird durch das Staatssekretariat für Wirtschaft wahrgenommen. Tourismuspolitik ist aber immer eine Querschnittsaufgabe. Damit spielen auch der MWST-Sondersatz für Beherbergungsleistungen, die Neue Regionalpolitik, die Verkehrspolitik usw. eine wichtige Rolle.

### 2.2. Vertikale Aufgabenteilung innerhalb der Tourismuswirtschaft

Zwischen den Akteuren der Tourismuswirtschaft besteht eine informelle, vertikale Aufgabenteilung. Auf der nationalen Ebene nimmt Schweiz Tourismus ei-





In Grindelwald soll ab 2013 die Gemeindeverwaltung die Aufgaben des Tourismusbüros übernehmen. (Grindelwald / swiss-image)

#### Exkurs: Destinationsmanagement

Erste Generation: Ab ca. 1995 wurde in der Schweiz das Destinationsmanagement eingeführt. Kernelement der neuen Konzeption war eine notwendige Minimalgrösse für eine Destination mit einem Logiernächte-Aufkommen von rund 1 Mio. und freie Marketingmittel von über 1 Mio CHF. Hintergrund war damals die Notwendigkeit, in einem globalisierenden Tourismusmarkt ausreichend starke Marken positionieren zu können und für die Marktbearbeitung ausreichende Ressourcen zu verfügen. Daraus resultierte eine Optimierung in der Aufgabenteilung zwischen lokalen Tourismusorganisationen, Destinationen, regionalen Tourismusorganisationen (wie Graubünden Ferien oder Wallis Tourismus) und der nationalen Tourismusorganisation (Schweiz Tourismus). So wurden bspw. das Markenmanagement und darauf aufbauend die wesentlichen Marketinginstrumente auf Destinationsebene konzentriert. Regionale Tourismusorganisationen sollten vor allem Service Funktionen für die Destinationen und subsidiär die Destinationsmanagement-Funktionen für Gebiete ausserhalb des Einflussbereichs bestehender starker Destinationen mit entsprechenden Tourismusorganisationen übernehmen.

Zweite Generation: Etwa ab dem Jahr 2005 erfolgte vor dem Hintergrund des immer schärfer werdenden globalen Wettbewerbs in verschiedenen Kantonen der Übergang zu noch grösseren Destinationen mit Budgets von mindestens 7 Mio. CHF. Nur so können alle neu aufkommenden Marketingkanäle bearbeitet werden. Territoriale Aufgaben und Verkaufsaufgaben sollen getrennt werden. Territorial und folglich flächendeckend in den Regionen muss die Gestaltung der touristischen Rahmenbedingungen oder auch das Zugänglichmachen zu Verkaufskanälen im Internet erfolgen. Kommerzielle Produktentwicklung, Verkauf, aber auch Markenentwicklung und -pflege kann an Destinationsorganisationen mit den erwähnten kritischen Grössen oder auch an nicht raumgebundene Plattformen wie beispielsweise Themengruppen übergeben werden. Der Kanton Graubünden steht exemplarisch für die Umsetzung dieser Philosophie. Die Berührungspunkte zwischen Gemeinde und Tourismusorganisation werden durch diese grossräumliche Betrachtung kleiner.

Dritte Generation (?): Aktuell wird in wissenschaftlichen Kreisen ein weiterer Schritt der Entwicklung des Destinationsmanagements diskutiert. Es geht dabei im Kern um eine noch deutlich stärkere Ausrichtung auf Märkte und Prozesse. Die bisherige territoriale Ausrichtung des Destinationsmanagements auf bestimmte Gebiete soll dabei abgelöst werden durch eine reine Kundenorientierung. Damit wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass sich die Gäste nicht in den engen Grenzen eines bestimmten Territoriums (Destination) bewegen, sondern dass sie mobil sind und ihren Aufenthalt individuell zusammenstellen. Dieses Destinationsmanagement dritter Generation wird wie gesagt derzeit diskutiert und ist noch nicht implementiert. Sollte es realisiert werden, wäre die bisherige vertikale Aufgabenteilung zwischen den Tourismusorganisationen aber auch zwischen Gemeinden und Tourismusorganisationen grundlegend zu hinterfragen.

ne zentrale Rolle für das Marketing der Schweiz ein. Schweiz Tourismus erarbeitet zudem verschiedene Grundlagen für die Tourismuswirtschaft. Der Schweizer Tourismus-Verband nimmt die politische Interessensvertretung auf nationaler Ebene wahr und erbringt verschiedene Dienstleistungen auf nationaler Ebene wie beispielsweise die Qualitätssicherung. Die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit hilft bei der Finanzierung der Hotellerie. Verschiedene nationale Branchenorganisationen wie Hotelleriesuisse, Gastrosuisse, Seilbahnen Schweiz usw. wahren die Interessen ihrer Mitglieder und erbringen branchenspezifische Dienstleistungen.

Diese Organisationsstruktur auf Bundesebene widerspiegelt sich in der Regel auf kantonaler Ebene mit kantonalen Tourismus- und Branchenorganisationen. Auf überregionaler Ebene nehmen die Destinationen eine wichtige Rolle ein.

Die Tourismusorganisationen der lokalen Ebene nehmen unterschiedliche Aufgaben wahr. Dazu zählen u.a.

- Empfang und Betreuung der Gäste
- Reservation und Buchung von touristischen Leistungen
- Organisation und / oder Förderung von kulturellen,

- sozialen und sportlichen Aktivitäten
- Erarbeitung einer Tourismusstrategie
- Weiterentwicklung des touristischen Angebotes
- Unterstützung der Transportdienstleister
- Beteiligung an der Finanzierung touristischer Infrastrukturen
- Unterhalt von (touristischen) Infrastrukturen (Schneeräumung, Unterhalt der Wanderwege usw.)

Es gilt zu beachten, dass in der Liste der Aufgaben kommunaler Tourismusorganisationen das touristische Marketing absichtlich nicht aufgeführt wurde. Die Konferenz der GemeindepräsidentInnen von Ferienorten im Berggebiet ist der Überzeugung, dass das Marketing auf einer übergeordneten, überkommunalen Ebene erfolgen muss. Nur so kann eine nötige kritische Masse erzielt werden, um auf dem Markt überhaupt eine genügende Sichtbarkeit zu erzielen. Ausnahmen von dieser Regel sind grössere Ferienorte wie Gstaad oder Zermatt die selber eine Destination darstellen.



Davos erhebt eine Gästetaxe und eine Tourismusförderungsabgabe. (Davos / swiss-image)



### 3. Aufgabenteilung zwischen Gemeinde und Tourismusorganisation

#### 3.1. Modelle der Aufgabenteilung

Die Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Tourismusorganisationen hängt von zahlreichen Faktoren ab. Zu nennen seien etwa die unterschiedlichen gesetzlichen Rahmbedingungen auf Kantonsebene, der unterschiedliche Organisationsgrad der Destinationen und der damit verbundenen Aufgabenteilung mit den lokalen Tourismusorganisationen und nicht zuletzt das jeweilige konkrete Verhältnis zwischen der Gemeinde und der lokalen Tourismusorganisation. Nachfolgend wurde der Versuch unternommen, die Zusammenarbeit auf kommunaler Stufe in vier Modelle zu strukturieren.

#### 1. Die Gemeinde übernimmt sämtliche Aufgaben des Tourismus selber

In Grindelwald soll ab 2013 die Gemeindverwaltung die Aufgaben des Tourismusbüros übernehmen. Das bisherige Tourismusbüro wird in die Verwaltung integriert. Die eigens zu schaffende Abteilung wird dann auch die Information und Betreuung der Gäste sowie weitere Aufgaben in Zusammenhang mit dem Tourismus wahrnehmen. Die Gemeinde erarbeitet zudem die kommunale Tourismusstrategie. Das touristische Marketing wurde bereits im Jahr 2007 ausgelagert und an die Jungfrau Region Marketing AG übertragen. Durch die Integration in die Gemeindeverwaltung können Synergieeffekte in administrativen Abläufen erzielt und die Zusammenarbeit mit den politischen Behörden gestärkt werden. Hingegen besteht die latente Gefahr, dass die Dienstleistungen weniger auf den Markt ausgerichtet und strategische Prozesse verzögert werden, da sie durch die politischen Behörden abgesegnet werden müssen.

#### 2. Aufgabenteilung zwischen Gemeinde und Tourismusorganisation mit starker Leaderfunktion der Gemeinde.

Die Gemeinde nimmt in diesem Modell eine starke Position ein. Sie bestimmt die Leitlinien der strategischen Entwicklung des Tourismus auf ihrem Gebiet. Sie stellt dafür auch die entsprechenden finanziellen Mittel zur Verfügung. Das Tourismusbüro setzt die Vorgaben der Gemeindebehörden um und ist Schnittstelle zu den Gästen. Dieses Modell weist den Vorteil auf, dass die Aufgaben klar verteilt sind. Hingegen muss darauf geachtet werden, dass zwischen Gemeinde und Tourismusorganisation laufend ein Dialog stattfindet. Denn das Tourismusbüro steht in Kontakt mit den Gästen und kann deren Bedürfnisse in die Weiterentwicklung des Angebotes einfließen lassen.

#### 3. Eher zufällige, fallweise Aufgabenteilung zwischen Gemeinde und Tourismusorganisation

Zwischen Gemeinde und Tourismusorganisation besteht kein laufender Dialog und keine klare Aufgabenteilung. Die Zusammenarbeit erfolgt fallweise und eher zufällig. Eine derart unstrukturierte Aufgabenteilung ist

für die längerfristige strategische Weiterentwicklung des Ferienortes hinderlich und ist entsprechend in der Realität kaum anzutreffen.

#### 4. Verantwortung für den Tourismus liegt bei der lokalen Tourismusorganisation, die Gemeinde wirkt unterstützend

Die Gemeinde beschränkt sich in diesem Modell auf eine unterstützende Rolle. Sie sorgt für geeignete Rahmenbedingungen für die touristische Entwicklung, abgestützt auf eine Tourismusstrategie welche durch die Branche selber entworfen wurde. Die Aufgaben sind in diesem Modell klar verteilt und es finden keine Doppelspurigkeiten statt.

Bei den erwähnten Modellen handelt es sich teilweise um theoretische Denkmodelle. Sie unterscheiden sich im Grad des Einflusses der Gemeinde respektive der Tourismusorganisation und im Grad der Interaktion zwischen diesen beiden. Die vier Denkmodelle sollen v.a. dazu dienen, die jeweiligen Vor- und Nachteile aufzuzeigen. In der Realität findet sich vor allem das vierte Modell. Das erste Modell wird - wie bereits erwähnt - von Grindelwald angestrebt. Es wird interessant sein zu beobachten, wie sich dieses Modell in der Praxis bewährt.

#### 3.2 Rechtsform der Tourismusorganisationen

Bei der Rechtsform der lokalen Tourismusorganisationen bestehen grosse Unterschiede.

- Verein: Mit der Wahl eines Vereins als Rechtsform wird der gemeinnützige Zweck in den Vordergrund gestellt. Der Verein dürfte nach wie vor unter den lokalen Tourismusorganisationen am weitesten verbreitet sein.
- Aktiengesellschaft: Mit der Wahl einer Aktiengesellschaft wird die marktorientierte Ausrichtung einer Organisation betont. Dieses Modell gelangt zunehmend zur Anwendung, so beispielsweise in Nendaz.
- Genossenschaft: Durch die Wahl des Modells einer Genossenschaft wird ein starker Akzent auf die gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung gelegt. Alle Mitglieder der Genossenschaft sind bei allen Entscheidungen einbezogen. Konkretes Beispiel ist die Tourismusorganisation von Davos.

#### 3.3 Finanzierung

In Zusammenhang mit der Aufgabenteilung steht auch die Finanzierung. Denn die Tourismusorganisationen benötigen entsprechende finanzielle Mittel, um die anfallenden Aufgaben zu bewältigen. Die kantonale und kommunale Gesetzgebung kann verschiedene Formen der Tourismusfinanzierung vorsehen. Als Beispiel wird nachfolgend das Modell von Davos vorgestellt. Davos erhebt eine Gästetaxe und eine Tourismusförderungsabgabe.

Die Gästetaxe wird pro Übernachtung erhoben. Die Erträge werden wie folgt verteilt:

- als Kurtaxe werden 58 % ausgeschrieben;
- als Verkehrstaxe werden 15 % ausgeschrieben. Der Anteil der Verkehrstaxe wird dafür verwendet, dass jeder in Davos übernachtende und gästetaxenpflichtige Gast die öffentlichen Verkehrsmittel für die Zeit seines Aufenthaltes zu einem reduzierten Tarif benutzen kann.
- als Sporttaxe werden 23 % bis zu einem jährlichen Maximalbetrag von Fr. 2'100'000.- ausgeschrieben. Die Erträge dienen für die Unterstützung und Förderung sportlicher Veranstaltungen, für den Ausbau und die Instandhaltung von Sportanlagen und anderer, den Ferien- und Sportgästen dienender Einrichtungen.
- als Beitrag für den Ausgleichsfonds werden 4 % bis zu einem jährlichen Maximalbetrag von Fr. 360'000.- ausgeschrieben. Der dem Ausgleichsfonds zugewie-

sene Anteil der Gästetaxe wird für die teilweise oder gänzliche Finanzierung des Aufenthaltes von Teilnehmern, Funktionären und Offiziellen sportlicher und kultureller Veranstaltungen in Davos, die im Interesse des Gastes stehen, verwendet.

Die Anbieter von Beherbergungsleistungen müssen dem Tourismusbüro innert 24 Stunden die Ankunft resp. Abreise der Gäste melden. Das Tourismusbüro erhebt die Gästetaxe und verwaltet die Erträge gemäss obigem Verteilschlüssel. Die Gemeinde Davos übt die Finanzkontrolle aus und überwacht in dieser Funktion die Abwicklungen durch das Tourismusbüro. Die Tourismusförderungsabgabe wird durch die Gemeinde bei den direkten und indirekten touristischen Leistungsträgern wie Bergbahnen, Hotels, Ärzten, Landwirtschaftsbetrieben usw. erhoben. Die Erträge der Abgabe werden für die Marketingaktivitäten von Davos Tourismus eingesetzt. Die Gemeinde steuert zudem zusätzlich 1 bis 4% der Steuererträge der juristi-

#### 4. Zusammenfassung

Im Sinne einer Zusammenfassung wird im der nachfolgenden Tabelle eine mögliche Aufgabenverteilung zwischen Tourismus und Gemeinde skizziert. Diese Aufgabenverteilung widerspiegelt eine kommunale Auffassung, nämlich jene der Konferenz der Gemeindepräsidentinnen von Ferienorten im Berggebiet. In den Tabellen werden auch die vertikalen Aufgabenverteilungen berücksichtigt, da die Aufgabenverteilung auf der lokalen Ebene nicht davon losgelöst betrachtet werden kann.

Die tabellarische Darstellung erlaubt zwar einen raschen Überblick über die Aufgabenverteilung. Sie kann aber die erheblichen Unterschiede in den Kantonen und Gemeinden nicht abbilden. Die konkrete Ausgestaltung ist immer abhängig von den bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen in den Kantonen und Gemeinden.



Die Gästetaxe hilft, den Tourismus in der Destination zu fördern. (Giessbach / swiss-image)

Aufgaben	Gemeinde		Lokale Tourismusorganisation		Destination		Verbundaufgabe Gemeinde – lokale Tourismusorganisation	
	Optional	Obligat	Optional	Obligat	Optional	Obligat	Optional	Obligat
<b>Tourismusmarketing</b>	Nein - Die Gemeinde hat dafür nicht die nötigen personellen Ressourcen und Kenntnisse	Nein	Ja - Nur falls nicht bereits von einer übergeordneten Destination wahrgenommen	Nein	Nein	Ja - Hauptaufgabe der Destination	Nein	Nein
<b>Gästeinformation und Buchungen</b>	Nein	Nein	Nein	Ja - Kernaufgabe der lokalen Tourismusorganisationen	Ja	Ja - Koordination der lokalen Bestrebungen	Nein	Nein
<b>Förderung des kulturellen, sozialen und sportlichen Lebens im Ort</b>	Nein	Ja - Gemeindeaufgabe sofern im allgemeinen Interesse	Ja - Im Sinne eines Beitrags zur touristischen Angebotsgestaltung	Nein	Ja - Im Sinne eines Beitrags zur touristischen Angebotsgestaltung	Nein	Ja - Synergieeffekte nutzen	Nein
<b>Raumplanung und Verkehr</b>	Nein	Ja - Hohelithliche Aufgabe der Gemeinde (abgestimmt mit Kanton)	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
<b>Erarbeitung einer Tourismusstrategie für die Gemeinde</b>	Nein	Ja - Die Tourismusstrategie muss in das kommunale Leitbild / die Gesamtstrategie eingebettet sein.	Nein	Ja - Inhaltliche Hauptverantwortung	Nein	Ja - Beitrag aus Sicht Destination zwecks überkommunaler Kohärenz	Nein	Ja - Abstimmung Tourismusstrategie mit kommunaler Gesamtstrategie
<b>Touristische Angebotsgestaltung</b>	Ja - Gemeinde setzt Rahmenbedingungen (entwickelt aber nicht selber die Produkte)	Nein	Nein	Ja - Kernaufgabe der lokalen Tourismusorganisationen	Nein	Ja - Insbesondere für Grossanlässe	Ja - Unterstützung der lokalen Tourismusorganisationen und Gemeinden	Ja
<b>Finanzierung der öffentlichen Infrastrukturen (z.B. Strassen)</b>	Nein	Ja - Kernaufgabe der Gemeinde in öffentlichem Interesse	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
<b>Finanzierung der touristischen Infrastrukturen (z.B. Bergbahnen, Beschnelungsanlagen usw.)</b>	Ja - Sie kann einen finanziellen Beitrag leisten, wenn die entsprechenden Anlagen für die Gesamtwirtschaft entscheidend sind, sie muss aber nicht	Nein	Nein	Ja - Aufgabe der touristischen Leistungsträger (Ersteller und Betreiber der Anlage, nicht des Verkehrsvereins selber)	Nein	Ja - Allenfalls in Unterstützung der lokalen Bestrebungen	Ja - Falls sich die Gemeinde finanziell beteiligt.	Nein