

Forschungsbericht

InfraTour – Gemeinden als Tourismusunternehmen

Fachhochschule Graubünden



Impressum

Autoren: Curdin Derungs, Andreas Deuber, Gian Andri Hässig, Norbert Hörburger, Gian-Reto Trepp
© FH Graubünden Verlag, Chur 2019, ISBN 978-3-907247-03-7

Es wurde auf eine geschlechtsneutrale Wortwahl geachtet. Sollte dies ausnahmsweise nicht der Fall sein, sind mit männlichen Formen auch weibliche und umgekehrt gemeint.

Abbildung Titelseite: MIND Kommunikation GmbH

Vorwort und Dank

Tourismusingfrastrukturen sind teuer und aufgrund immer kürzerer Lebenszyklen sowie hoher Unterhaltskosten von Gebäuden und Anlagen oft nicht rentabel. Deshalb ziehen sich private Investoren mehr und mehr zurück und auch die Banken sind zurückhaltend, wenn es um Kreditgewährung geht. Dennoch sind qualitativ hochstehende (Tourismus-)Infrastrukturen für die touristische Entwicklung essenziell. Die risiko- und renditebedingte Verknappung der privaten Mittel bringt die öffentliche Hand – namentlich die Gemeinden – folglich oft in Zugzwang, sobald es um die Realisierung oder den Erhalt von Tourismusingfrastrukturen geht, denn sie fühlen sich für die wirtschaftliche Entwicklung und den Tourismus mitverantwortlich. Dies führt zu hohen finanziellen Engagements seitens der Tourismusgemeinden, teilweise mit steigendem Trend, was beträchtliche finanzielle Mittel bindet und nicht immer die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt.

Das Institut für Tourismus und Freizeit (ITF) und das Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM) der FH Graubünden befassen sich im Rahmen des Projekts «**InfraTour – Gemeinden als Tourismusunternehmen**» mit dem beschriebenen Problem und quantifizieren dessen Ausmass für Graubünden. Die Ergebnisse werden im vorliegenden *Forschungsbericht* präsentiert. Darauf basiert auch der separate *Leitfaden*. Dieser verfolgt das Ziel, praktische Analyseinstrumente und Empfehlungen für Gemeinden vorzulegen und diese bei ihren anspruchsvollen Entscheiden zu unterstützen. Ansätze des modernen Public Managements und «Good-Practice»-Beispiele sollen aufzeigen, wie das Beteiligungsmanagement und namentlich der Entscheidungsprozess optimal ausgestaltet werden können. Dabei soll der Leitfaden den Gemeinden helfen, nachhaltige und langfristig sinnvolle Investitionsentscheide zu treffen.

Die vorliegende Arbeit verfolgt nicht das Ziel, die finanzielle Beteiligung von Gemeinden an Tourismusingfrastrukturen zu verhindern, sondern möchte eine kritische Diskussion auslösen und zu einer Professionalisierung in sämtlichen tourismusingfrastrukturbezogenen strategischen und operativen Belangen beitragen.

Das Projekt InfraTour des Instituts für Tourismus und Freizeit ITF und des Zentrums für Verwaltungsmanagement ZVM der FH Graubünden konnte dank der Unterstützung verschiedener Institutionen realisiert werden. Finanzielle Beiträge erhielten wir vom *Förderverein der FH Graubünden*, dem *Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT) Graubünden* sowie einer *Reihe von Gemeinden (Pilotgemeinden: Arosa, Flims, Scuol, Surses, St. Moritz und Vals)*, wofür wir uns herzlich bedanken. Sie gaben uns Einblick in ihre Überlegungen und Kriterien im Zusammenhang mit Finanzierungen von touristischen Infrastrukturen und waren bereit, diese mit uns zu diskutieren. Für diese Unterstützung bedanken wir uns ganz besonders. Nur dank dieser Mitarbeit konnten wir die Fragestellungen inhaltlich bewältigen und den InfraTour-Leitfaden sowie das InfraCheck-Tool erstellen. Ebenfalls herzlich bedanken möchten wir uns bei den Mitgliedern des *Sounding Boards* zu InfraTour, dem *Amt für Gemeinden Graubünden (AfG)* und dem *Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT)*, mit denen wir einen fruchtbaren inhaltlichen Dialog führen durften.

Curdin Derungs, Andreas Deuber

Inhalt

1	Einführung	6
1.1	Ausgangslage und Problemstellung	6
1.2	Untersuchungsdesign	8
1.3	Forschungsfragen	8
2	Begriffe	9
2.1	Infrastruktur	9
2.2	Managementimmobilien	10
2.3	Beteiligung	10
2.4	Rechtliche Ausgestaltung	13
3	Fallbeispiele aus der Praxis	17
3.1	Sanierungsfälle	17
3.2	Proaktive Förderung	20
4	Theorie zum Teilnehmungsmanagement	22
4.1	Begriffliches	22
4.2	Modellbetrachtung	22
5	Teilnehmungsentscheid	28
5.1	Motive	28
5.2	Rechtsstaatliche Grenzen und Handlungsgrundsätze	30
5.3	Handhabung durch den Kanton Graubünden	35
6	Teilnehmung an touristischen Infrastrukturen durch Gemeinden im Kanton Graubünden	37
6.1	Ausmass	37
6.2	Datenquellen und Erhebungszeitraum	38
6.3	Infrastrukturtypen	39
6.4	Finanzierungs- und Teilnehmungstypen	40
6.5	Ergebnisse	41
6.6	Erkenntnisse	45
7	Teilnehmungsmanagement touristischer Infrastrukturen durch Gemeinden im Kanton Graubünden	47
7.1	Methodik	47
7.2	Ergebnisse	47
7.3	Zusätzliche Ergebnisse aus den Befragungen	49
8	Schlussfolgerungen	51
9	Handlungsempfehlungen	51
	Literaturverzeichnis	55
	Abbildungsverzeichnis	60
	Tabellenverzeichnis	61
	Abkürzungsverzeichnis	61
	Anhang	62

1 Einführung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Tourismus ist grundsätzlich ein Wirtschaftszweig wie jeder andere auch und basiert auf unternehmerischer Eigenverantwortung. Private Unternehmen agieren in einem freien Markt und streben die Erzielung eines Gewinns durch Einsatz von privaten Ressourcen an.¹ Allerdings bestehen, besonders in der alpinen Tourismuswirtschaft der Schweiz, gewisse Charakteristika, die eine höhere Präsenz der öffentlichen Hand nach sich ziehen und rechtfertigen. So findet die touristische Leistungserbringung oft im öffentlichen Raum statt, wo die regulatorische Dichte höher ist (zum Beispiel durch Raumplanungs- und Umweltschutzbestimmungen). Ein wesentlicher Grund für die höhere Präsenz der öffentlichen Hand in einem grundsätzlich marktwirtschaftlichen Kontext liegt auch in den touristischen Unternehmensstrukturen, die von kleinen und mittleren Unternehmen geprägt sind. Diese können in ihren Prozessen mehrheitlich nicht autonom agieren, sondern sind bei Leistungserbringung und Vermarktung auf Netzwerkpartner angewiesen – respektive benötigen Grundvoraussetzungen, die sie nicht selbst erbringen können, wie zum Beispiel Infrastrukturen zur Gewährleistung der Erreichbarkeit und Mobilität vor Ort. Häufig werden solche überbetrieblichen Aufgaben durch die Kommunen übernommen und aus touristischen Steuern und Abgaben sowie aus dem allgemeinen Gemeindehaushalt finanziert. Basis dafür bildet die Erkenntnis, dass Tourismus in den meisten Regionen nicht nach dem Zufallsprinzip erfolgt, sondern ein kommunales Engagement voraussetzt (Thomas, 2008), respektive gemeinwirtschaftliche Leistungen beinhaltet. Im Infrastrukturkontext braucht es nach vorherrschender Meinung eine strategische Gesamtplanung, bei der die Kommune eine wichtige Rolle spielt (Edgell & Swanson, 2019).

Wenngleich die öffentliche Hand im Tourismus seit jeher eine wichtige Rolle spielt, so ist die gefühlte Präsenz der Schweizer Bergtourismusgemeinden in finanzieller Hinsicht in den letzten Jahren gewach-

sen. Der Grund liegt im Umstand, dass sich die finanzielle Leistungskraft von infrastrukturlastigen Leistungsträgern angesichts der standort- und währungsbedingt hohen Kosten in der Schweiz sowie der rückläufigen Geschäftsvolumina zugespitzt hat und viele solche Tourismusunternehmen in finanzielle Schieflage geraten sind. Immer häufiger erfolgt vor diesem Hintergrund ein Hilferuf an die Gemeinden als Retter in der Not, besonders, wenn Reinvestitionen anstehen, doch die Verschuldung bereits hoch ist und die Ertragskraft tief. Liquiditätsverknappung und Überschuldung sind die beiden Damoklesschwerter, die permanent über vielen touristischen Infrastrukturunternehmen schweben.

Beispielhaft hierfür sind im Berner Oberland die kommunalen Sanierungsbeiträge zur Rettung der Bergbahnen Gstaad, im St. Galler Oberland die finanziellen Beiträge der Gemeinden Bad Ragaz, Mels, Sargans, Vilters-Wangs, Wartau und Pfäfers zur Rettung der Pizolbahnen und in Graubünden die Sanierungs- und Rekapitalisierungsanstrengungen für die Bergbahnen Splügen-Tambo AG. Nicht nur bei touristischen Transportanlagen werden Gemeinden zur Unterstützung angehalten, sondern auch bei anderen touristischen Infrastrukturen wie etwa Bädern (z. B. Gesuch der Bad Alvaneu AG um finanzielle Unterstützung an die Gemeinden in der Region) oder Kongresszentren. Selbst die finanzielle Unterstützung von Hotels oder Hotelprojekten ist kein Tabu mehr.

Zu unterscheiden gilt es grundsätzlich zwischen finanziellen Engagements bei neuen Infrastrukturvorhaben (wie zum Beispiel 2018 der Beschluss der Gemeindeversammlung Surses zur Unterstützung von zwei Hotelvorhaben mit fast CHF 6 Mio. in Form von zinslosen Darlehen, Beteiligung am Aktienkapital und A-fonds-perdu-Förderbeiträgen oder die 2017 durch die Laaxer Bevölkerung erteilte Genehmigung eines Baukredits für ein Hallenbad, das zum geplanten «wellnessHostel3000 & Aua Grava» der Schweizer Jugendherbergen gehört), bei denen Gemeinden *proaktiv* handeln und gezielt Wirtschafts- und Tourismusförderung betreiben, und Sanierungs- und Rekapitalisierungssituationen, bei denen *reaktiv* gehan-

¹ Vgl. Handlungsempfehlung 1: Vertraue dem Markt

delt wird. In aller Regel werden als Begründung Service-Public-Argumente angeführt, also dass es sich beim Gemeindeengagement um gemeinwirtschaftliche Leistungen handle. Die Subventionen der Gemeinde sollen nicht oder ungenügend abgegoltene Leistungen decken, welche touristische Infrastrukturunternehmen im Sinne der Allgemeinheit erbringen. Oder es wird argumentiert, dass bestimmte Infrastrukturen sogenannten *systemrelevant*² seien und deren Wegfall negative Folgen für die Gemeinde oder die ganze Region hätte (Verlust von Arbeitsplätzen, Wegfall von Bauaufträgen etc.).

Gemeinden haben somit immer öfter Entscheide von grosser Reichweite ausserhalb ihres eigentlichen Aufgabenbereichs und ihrer Kernkompetenzen zu treffen (Scruzzi, 2014). Dabei fehlen oft die erforderlichen fachlichen Grundlagen, wie sie für unternehmerische Entscheide in der privaten Wirtschaft in der Regel vorhanden sind (Imwinkelried, 2014), oder es fehlt wegen unmittelbarer Betroffenheit in der Gemeinde an der gebotenen Distanz. Möglicherweise werden dadurch Risiken eingegangen, die bei objektiver Betrachtung (zu) hoch sind, respektive es werden Ziele mit ungeeigneten Mitteln verfolgt oder Aufgaben übernommen, die privatwirtschaftlichen Unternehmen zustehen.³ Diese Gefahr ist umso grösser, als Gemeindebehörden häufig unter Druck stehen: Sie werden daran gemessen, was sie für ihre Kommune mit deren spezifischen Problemen im Hier und Jetzt unternehmen und weniger an ihrer langfristigen, umsichtigen und nachhaltigen Gemeindeführung. Touristische Unternehmen sind physisch in den Gemeinden präsent und bieten lokal Beschäftigung und Aufträge. Sie mit regionalpolitischen Argumenten zu schützen, scheint als Gegenmittel zur Abwanderung und zur Belebung des lokalen Gewerbes mehr als gerechtfertigt. Gross ist allerdings die Gefahr, dass damit wirtschaftlich nicht lebensfähige Strukturen erhalten und deren Anpassung verhindert wird.⁴ So werden etwa Überkapazi-

täten nicht angepasst oder ein betrieblicher Restrukturierungsbedarf wird nicht genügend kompromisslos eingefordert. Das kann Gemeinden teuer zu stehen kommen, denn die Reinvestitionszyklen für Tourismusinfrastrukturen werden immer kürzer und Folgeinvestitionen sind vorprogrammiert.⁵ Ein Schrecken ohne Ende ist nicht auszuschliessen.⁶ Zudem werden durch einzelbetriebliche Stützungs- und Fördermassnahmen lebensfähige Einheiten gefährdet, die im Wettbewerb gegen finanziell sanierte und kostengünstig operierende Konkurrenten bestehen müssen.⁷

Eine Versachlichung und Professionalisierung der Diskussion tut daher Not, besonders angesichts der Tatsache, dass der finanzielle Spielraum etlicher alpiner Tourismusgemeinden infolge erodierender Wasserzinsen und rückläufiger Fiskaleinnahmen aus zweitwohnungsgetriebenen Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuern in Zukunft möglicherweise abnehmen wird. Ein Schritt in die richtige Richtung sind die neuen Rechnungslegungsvorschriften für Gemeinden (HRM 2), die seit dem 01.01.2018 einen Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel als Anhang der Jahresrechnung vorschreiben. Das heisst, alle Gemeinden werden in Zukunft verpflichtet sein, ihre (touristischen) Beteiligungen nach einem minimalen Standard auszuweisen (Kanton Graubünden, 2011). Die Transparenz in Bezug auf das Ausgabe- und Investitionsverhalten der Gemeinden wird dadurch erhöht, was vermehrt heilvolle Grundsatzdiskussionen nach sich ziehen dürfte. Letztlich geht es immer darum, einerseits Chancen und Gefahren finanzieller Massnahmen zugunsten von touristischen Infrastrukturen und Infrastrukturunternehmen umfassend zu beurteilen und zu gewichten und andererseits grundsätzliche Überlegungen anzustellen sowie die Finanzkraft und Risikofähigkeit der Gemeinde zu berücksichtigen.

² Zum Begriff «Systemrelevanz» vgl. Kapitel 5.3 *Handhabung durch den Kanton Graubünden*

³ Vgl. Handlungsempfehlung 1: Vertraue dem Markt

⁴ Zum Thema «Subventionen» vgl. Kapitel 5.1.2 *Staatseingriffe infolge Marktversagen*

⁵ Vgl. Handlungsempfehlung 7: Denk an die Folgekosten

⁶ Vgl. Handlungsempfehlung 14: Lieber ein Ende mit Schrecken als ein Schrecken ohne Ende

⁷ Vgl. Handlungsempfehlung 5: Nimm die möglichen negativen Folgen für Mitbewerber ernst

1.2 Untersuchungsdesign

1.2.1 Untersuchungsgegenstand

Gegenstand des Projekts InfraTour bilden das Phänomen der vermuteten Häufung von kommunalen Finanzengagements bei touristischen Infrastrukturen und die Befürchtung, dass diese oft ohne die erforderliche Fachkompetenz und primär aus lokal- und regionalpolitischen Gründen erfolgen, dabei die Gesamtkosten und langfristigen Auswirkungen auf die Gemeinde ausser Acht lassend. Das Projekt InfraTour verfolgt das Ziel einer Professionalisierung im Zusammenhang mit der Finanzierung von Tourismusinfrastrukturen durch Gemeinden, sei es beim Entscheid für neue oder beim Management bestehender Beteiligungen.

1.2.2 Gliederung

Die Dokumentation des Projekts besteht aus zwei Teilen, dem sogenannten *Forschungsbericht* (vorliegendes Dokument) und dem *Leitfaden*.

Am Anfang des Forschungsberichts steht ein Kapitel mit Begrifflichkeiten, gefolgt von Fallbeispielen zur Veranschaulichung der Thematik. Die beiden darauffolgenden Kapitel befassen sich mit der Theorie des Beteiligungsmanagements und dem Entscheidungsprozess. Darauf folgt der empirische Teil der Arbeit, in welchem die verbreiteten Formen von kommunalen finanziellen Engagements bei verschiedenen touristischen Infrastrukturen im Kanton Graubünden erhoben werden und deren Ausmass quantifiziert wird. Dabei erfolgt eine Beschränkung auf politische Gemeinden, wenngleich auch andere Körperschaften wie zum Beispiel Bürgergemeinden touristische Engagements eingehen. Im Schlusskapitel des Forschungsberichts werden konkrete Handlungsempfehlungen abgegeben.

Der zweite Teil der Dokumentation besteht aus dem Leitfaden mit dem Tool *InfraCheck*, welche auf Basis der Erkenntnisse aus diesem Forschungsbericht und in Abstimmung mit den Pilotgemeinden erstellt wurden. Der Leitfaden beinhaltet konkrete Instrumente und Tools, welche die Arbeit der Gemeinden im Entscheid- und Umsetzungsprozess erleichtern und unterstützen.

1.3 Forschungsfragen

Folgende Forschungsfragen werden geklärt:

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

Tabelle 1: Forschungsfragen

2 Begriffe

2.1 Infrastruktur

Das Projekt InfraTour befasst sich mit touristischer Infrastruktur. Für diesen Begriff existiert keine allgemein verbreitete und anerkannte Definition und es bestehen Abgrenzungsprobleme. Der Begriff wurde für diese Arbeit wie folgt definiert: Als Infrastruktur wird die physische Komponente von zusammenhängenden Systemen bezeichnet, die Güter und Dienstleistungen zur Ermöglichung des gesellschaftlichen Zusammenlebens hervorbringen oder die zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Gesellschaft beitragen (ScienceDaily, o.D.; Spektrum Akademischer Verlag, 2001a).

2.1.1 Basisinfrastruktur

Basisinfrastruktur ist jener Teil der Infrastruktur, welcher der gesamten Bevölkerung zur Verfügung steht und deren Grundbedürfnisse befriedigt, zum Beispiel Strassen, Brücken, Wasserversorgung, Kanalisation, elektrische Versorgung, Telekommunikation etc. (Schulz, 2014)

2.1.2 Touristische Infrastruktur

Darunter versteht man Infrastrukturen, die Tourismusrelevanz haben und die touristische Entwicklung fördern bzw. mittragen (Spektrum Akademischer Verlag, 2001b). Dabei handelt es sich nicht um eine erweiterte Basisinfrastruktur, welche sowohl Einheimischen als auch Touristinnen und Touristen zur

Verfügung gestellt wird, sondern um deren Ergänzung um touristische Komponenten. Sie besteht aus Transportanlagen (Skilifte, Seilbahnen etc.) sowie Einrichtungen und Anlagen für Freizeit, Erholung, Sport, Fitness, Kultur usw. (z. B. Spazier- und Wanderwege, Schwimmbäder, Skipisten, Eisbahnen, Tennisplätze, Golfanlagen, Wassersporteinrichtungen, Theater). Ebenfalls dazu zählen sogenannte kurörtliche Anlagen wie z. B. Trink- und Wandelhallen oder Kurpärke. Auch Einrichtungen für Messen, Kongresse und Events fallen unter die touristische Infrastruktur.

Selbst wenn die Tourismusinfrastruktur teilweise auch durch die lokale Bevölkerung genutzt wird und einen Bürgernutzen mitbeinhalten kann, so wird sie doch primär für die Touristinnen und Touristen sowie das Geschäft mit ihnen erstellt (Thomas, 2008).

2.1.3 Touristische Suprastruktur

Die Beherbergungsinfrastruktur (Hotellerie, Parahotellerie) wird in Anlehnung an den amerikanischen Begriff «superstructure» als «touristische Suprastruktur» bezeichnet (Atzema, 2005). Die lokale Bevölkerung hat typischerweise keinen direkten Nutzen von touristischer Suprastruktur, weil sie fest vor Ort in eigenen Häusern und Wohnungen lebt und selbst keinen Bedarf bzgl. Hotelleistungen etc. hat. Die touristische Suprastruktur gehört definitorisch nicht zur touristischen Infrastruktur, wird aber im Rahmen dieser Arbeit ebenfalls erhoben und punktuell besprochen.

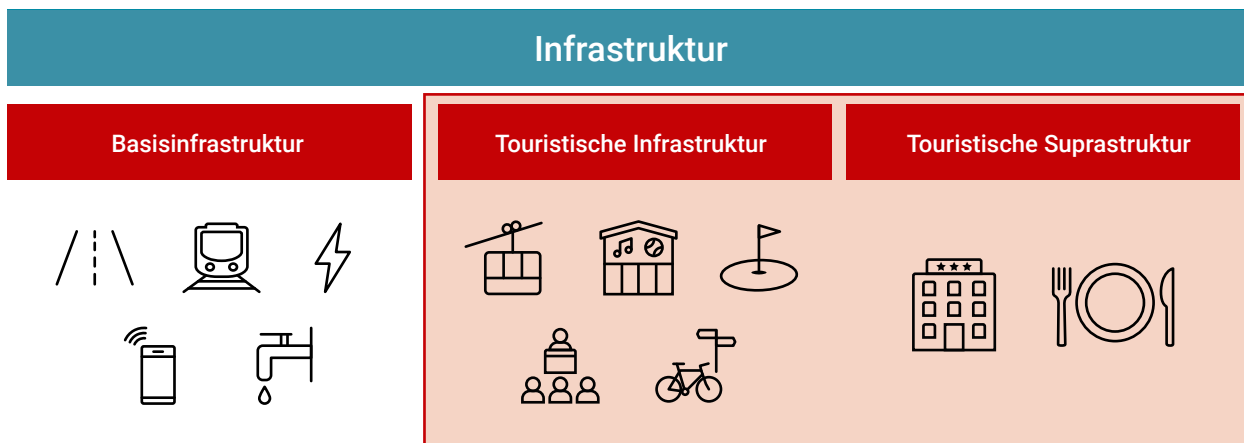


Abbildung 1: Einordnung touristische Infrastruktur

2.2 Managementimmobilien

Während Basisinfrastrukturen häufig reine *Immobilienkonzepte* sind, das heisst nach Inbetriebnahme lediglich gewartet und unterhalten werden müssen, handelt es sich bei der Tourismusinfra- und -suprastruktur meistens um sogenannte Managementimmobilien, die im Rahmen eines *Unternehmenskonzepts* zu führen sind. Der Betrieb solcher Immobilien-respektive Infrastrukturunternehmen – zum Beispiel Thermalbäder, Konzertsäle, Sportanlagen und in besonderem Masse Hotels – geht weit über das reine Facility Management hinaus und bedarf besonderer Managementkompetenzen, zum Beispiel in den Bereichen Marketing, Personal oder Finanzen. Managementimmobilien sind als Unternehmen zu führen, entweder durch den/die Eigentümer selbst, durch einen angestellten Geschäftsführer, im Auftrag oder durch einen Mieter/Pächter. Als Rechtsform für das Unternehmen bieten sich verschiedene Möglichkeiten an. Meistens wird die Rechtsform der Aktiengesellschaft als verbreitetste Form der Kapitalgesellschaft genutzt.

Wer Mehrheits- oder Alleineigentümer eines kleinen oder mittleren Immobilien- oder Infrastrukturunternehmens ist, sollte selbst über vertieftes Management- sowie Immobilien-Know-how verfügen oder dieses von externer Seite beziehen.⁸

⁸ Vgl. Handlungsempfehlung 13: Schuster, bleib bei deinen Leisten

2.3 Beteiligung

2.3.1 Beteiligungsbegriff

In dieser Arbeit wird von einem breiten Beteiligungsbegriff ausgegangen. Dabei handelt es sich einerseits um Beteiligungen im engeren Sinne, worunter Eigentumsanteile verstanden werden.⁹ Wir subsumieren unter diesem Begriff der Einfachheit halber aber auch weitere Finanzierungsinstrumente wie zum Beispiel Darlehen und Eventualengagements (Bürgschaften) und selbst finanzielle Zuschüsse. Die in dieser Arbeit verwendete Begrifflichkeit geht somit über kapitalmässige oder mitgliedschaftliche Formen der Beteiligung hinaus und umfasst jedwelche Unterstützung mit finanziellen Mitteln, also auch Subventionen aller Art, wie zum Beispiel Steuererleichterungen und reduzierte Baurechtszinsen.

2.3.2 Mögliche Rollen

Wenn sich eine Gemeinde an touristischen Infrastrukturen beteiligt, so kann sie das grundsätzlich in drei verschiedenen Rollen tun, nämlich in einer *Eigentümerrolle*, einer *Gläubigerrolle* oder einer *Donatorenrolle*. Die drei Rollen bedingen unterschiedliche Instrumente und begründen unterschiedliche Rechte und Ansprüche.

⁹ Zum Begriff «Beteiligung einer Kommune» vgl. Hengel, Martin, *Beteiligungsmanagement in Zeiten des kommunalen Gesamtabschlusses*, Masterarbeit, Universität Potsdam 2011, S. 5

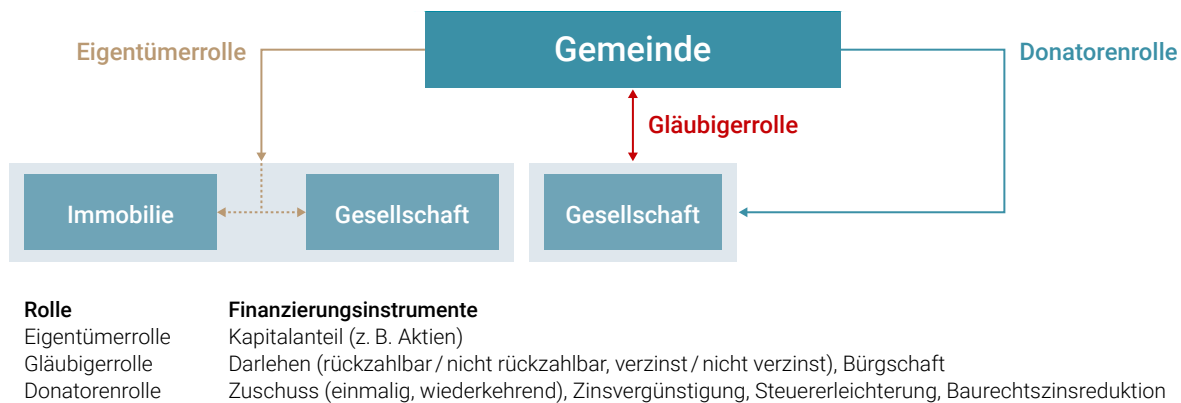


Abbildung 2: Rollen der Gemeinde

Eigentümerrolle

Wer Eigenkapital zur Verfügung stellt und eine (bilanzwirksame) Beteiligung an einer Kapitalgesellschaft mit einer touristischen Infrastruktur erwirbt, erhält eine Eigentumsposition und sichert sich ein Mitbestimmungsrecht. Diese Form des Immobilieneigentums wird als *indirekt* bezeichnet. Objekt der Beteiligung ist also ein Unternehmen und nicht eine Immobilie. Dabei kann es sich um eine Immobiliengesellschaft handeln, also zum Beispiel eine Aktiengesellschaft, Genossenschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder Kommanditaktiengesellschaft des Obligationenrechts, deren Zweck ausschliesslich oder zur Hauptsache im Erwerb, der Erschliessung, Finanzierung, Baurealisation, Vermietung, Verwaltung und Vermarktung von einzelnen oder mehreren Immobilien besteht (Bürgi Nägeli Rechtsanwälte, o.D. a). Möglich ist aber auch ein Unternehmen, dessen Zweck nicht immobilienzentriert ist, sondern eine touristische Leistung wie zum Beispiel den Transport von Gästen beinhaltet und zur Erreichung dieses Unternehmenszwecks touristische Infrastrukturen wie zum Beispiel eine Bergbahn benötigt.

Bei einer Aktiengesellschaft, der weitaus meistverbreiteten Form von Kapitalgesellschaften, wird der Eigenkapitalgeber – je nach Beteiligungshöhe – Minderheits-, Mehrheits- oder Alleinaktionär. Die Höhe der Beteiligung entscheidet über die Einflussmöglichkeiten. Der Minderheitsaktionär hat kaum Möglichkeiten, auf das Unternehmen Einfluss zu nehmen.

Wer eine Sperrminorität hat, kann gewisse Dinge verhindern, zum Beispiel Statutenänderungen. Wer eine einfache Mehrheit hat, kann sich bei allen normalen Beschlüssen durchsetzen, ausser dort, wo ein qualifiziertes Mehr erforderlich ist (zum Beispiel bei Statutenänderungen oder Veränderungen des Gesellschaftskapitals) (Haux, 2001). Mehrheitsbeteiligungen geben viel Einflussmöglichkeit, aber führen gleichzeitig auch zu hoher Visibilität und Verantwortung.¹⁰

Aufgrund des (Mit-)Eigentumsaspekts solcher Engagements, die im Regelfall auf eine längere Dauer ausgelegt sind, werden diese im Anlagevermögen des Vermögenshaushalts der Gemeinde ausgewiesen. Dabei kann eine Gliederung nach Beteiligungen an öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Körperschaften bzw. Gesellschaften vorgenommen werden. Je nach Rechtsform sind hier unterschiedliche Berichtsvorschriften zu beachten.

Es besteht aber auch die Möglichkeit zu *direktem Eigentum* an der Immobilie/Infrastruktur (also nicht über eine Gesellschaft), sei es als Allein-, Mit- oder Gesamteigentümer. Die Eigentümerschaft kann die Immobilie entweder selbst betreiben, einen Geschäftsführer anstellen, einen Dritten damit beauftragen oder die Immobilie vermieten/verpachten.

Gläubigerrolle

Ein bilanzwirksames finanzielles Engagement ist auch auf Fremdkapitalbasis möglich, sei es als neu

¹⁰ Vgl. Handlungsempfehlung 2: Spiele, wenn möglich, eine Nebenrolle

gewährtes Darlehen oder auf Basis einer Schuldübernahme. Bei Gewährung eines neuen Darlehens fließt dem Kreditnehmer frische Liquidität zu, bei Schuldübernahme nicht, denn es handelt sich dabei lediglich um einen Gläubigerwechsel. Fremdkapitalgeber haben keine Möglichkeit der Mitbestimmung bei ihren Kreditnehmern und sind nicht an deren Gewinn beteiligt (ausser beim sogenannten partiarischen Darlehen gem. Art. 314 OR, bei dem der Darlehensgeber neben einem Zins oder anstelle eines Zinses anteilmässig am erwirtschafteten Gewinn des Darlehensnehmers beteiligt wird), aber sie haben einen Anspruch auf Kapitalrückzahlung und in der Regel auf eine Zinszahlung (die im kaufmännischen Verkehr vermutet wird).

Im Zusammenhang mit Darlehen sind verschiedene Möglichkeiten zur zusätzlichen Unterstützung gegeben, zum Beispiel lange Rückzahlungsfristen, Zinsverbilligungen (oder zinslose Darlehen) und Subordination. Die ersten beiden Instrumente dienen der Liquiditätsschonung, die Subordination erhöht die Kreditfähigkeit. Gerade die reduzierten Baurechtszinsen sind ein beliebtes Mittel für Gemeinden zur Förderung von touristischen Infrastrukturen, da sie nicht auszahlungswirksam sind, das heisst im Moment nichts kosten. Unter Berücksichtigung von Opportunitätskosten sind sie allerdings nicht kostenneutral, sondern führen zu einer kalkulatorischen Einnahmeneinbusse, in der Regel für mehrere Jahrzehnte. Die Gewährung einer Bürgschaft (Eventualverpflichtung) erfolgt ebenfalls in der Gläubigerrolle. Sollte

diese nämlich an den Bürgschaftsnehmer geleistet werden müssen, so entsteht daraus eine (bilanzwirksame) Darlehensposition des Bürgen gegenüber dem Verbürgten. Gemeindebürgschaften werden von Kreditgebern – zum Beispiel Banken – gerne als Sicherheit angenommen, ohne die eine Kreditgewährung durch sie nicht möglich wäre, oder wenn doch, dann nur zu höheren Zinskosten. Bürgschaften haben beim Geber vorerst keinen Einfluss auf die Bilanzsumme, weshalb sie als bilanzunwirksam bezeichnet werden. Kann das unterliegende Darlehen jedoch nicht zurückbezahlt werden, so wird die Bürgschaft zur Zahlung fällig, was bilanz- und liquiditätswirksam ist.

Donatorenrolle

Ein Donator lässt einer Person oder einem Unternehmen Mittel zukommen, ohne damit verbunden eine Rechtsposition als (Mit-)Eigentümer oder Gläubiger aufzubauen. Am verbreitetsten sind sogenannte Zuschüsse. Zuschüsse sind Zuwendungen, die weder eine Zins- noch eine Rückzahlungspflicht begründen und gegenleistungsfrei sind (*à fonds perdu*). Im Rahmen der Vertragsfreiheit ist es möglich, mit der finanziellen Zuwendung Auflagen und Bedingungen zu verknüpfen.

Die erwähnten Finanzierungsinstrumente lassen sich grafisch wie folgt übersichtlich einordnen:

Finanzierungsinstrumente

Hauptinstrumente			Übrige Instrumente
Bilanzwirksam	Erfolgswirksam	Eventualverpflichtung	
Eigenkapital – Mehrheitsbeteiligung – Minderheitsbeteiligung – Gemeindebesitz Fremdkapital (Darlehen) – Marktübliche Konditionen – Zinsverbilligungen (oder zinslose Darlehen) – Subordination (Rangrücktritt) – Endfälligkeit	Zuschüsse – Einmalige Zuschüsse – Wiederkehrende (Betriebs-)Beiträge	Bürgschaft	Reduzierter Baurechtszins Steuererleichterung

Abbildung 3: Finanzierungsinstrumente der Gemeinde

2.4 Rechtliche Ausgestaltung

Die Form der finanziellen Beteiligung sowie die Wahl der entsprechenden Rechtsform bei der Eigentümerrolle entscheiden über die Einflussmöglichkeiten, aber auch über die erforderliche «Management Attention» und das Risiko der Gemeinde. Die meisten Kontroll- und Einflussmöglichkeiten – im direkt-demokratischen Schweizer Politiksystem teilweise sogar durch die Bevölkerung – bestehen bei der Integration einer Tourismusinfrastruktur in die Gemeindeverwaltung. Solche Beteiligungen gehorchen vollständig dem Verwaltungsprinzip. Die Grundsätze des Unternehmertums kommen über die Stufen des Gemeindebetriebs hin zum öffentlichen und schlussendlich privaten Unternehmen graduell immer stärker zum Tragen. Eine Gläubigerposition ist bezüglich der unternehmerischen Einflussmöglichkeiten eher schwach und das Verlustrisiko geringer, wo hingegen eine Eigentümerposition stark ist und eine aktive

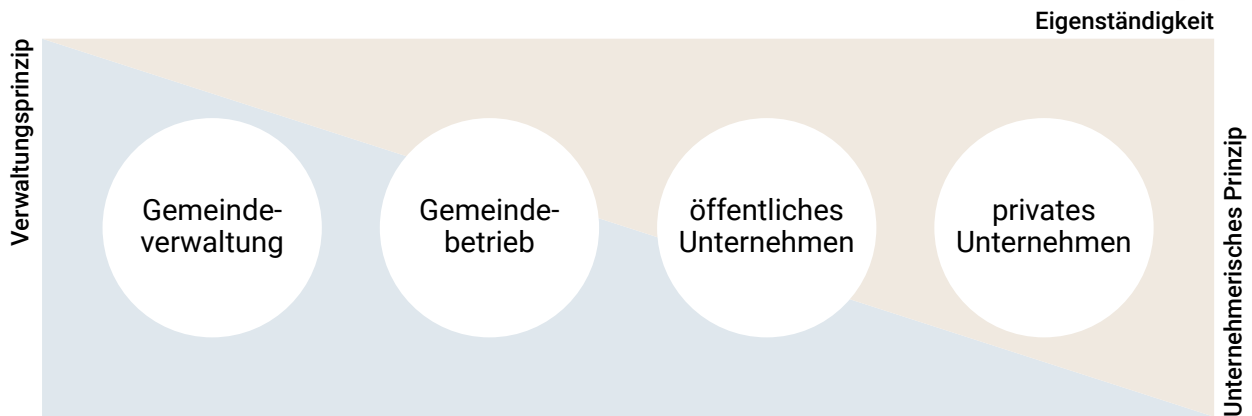
Beeinflussung ermöglicht, aber auch ein höheres Verlustrisiko beinhaltet.

Gemeinwesen im Allgemeinen und Gemeinden im Besonderen können ihre infrastrukturbezogenen Tourismusaufgaben organisatorisch unterschiedlich strukturieren (siehe Abbildung 4). Grundsätzlich bestehen zwei verschiedene Grundvarianten: selber machen oder outsourcen (mit je zwei Untervarianten).

- Selber machen: Teil der Gemeindeverwaltung, Gemeindebetrieb
- Outsourcing: öffentliches Unternehmen, privates Unternehmen

Auf Bundesebene sind die massgebenden Überlegungen zur Thematik «Verselbständigung von Bundesaufgaben» in 37 Leitsätzen festgehalten.¹¹

¹¹ Zur Thematik «Verselbständigung von Bundesaufgaben» vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Corporate Governance des Bundes, Übersicht über die 37 Leitsätze



Kontroll- und Einflussmöglichkeiten der Gemeinde

Abbildung 4: Ausgestaltung der finanziellen Beteiligung

2.4.1 Teil der Gemeindeverwaltung

Das engste Modell ist jenes, bei dem der Infrastrukturbetrieb in die Gemeindeverwaltung integriert wird, analog zu anderen Immobilien im Finanz- oder Verwaltungsvermögen der Gemeinde. Dies ist beispielsweise bei öffentlichen Hallenbädern in der Regel das gewählte Organisationsmodell. Das notwendige Personal wird durch die Gemeinde angestellt und berichtet direkt an Personen in der Gemeindeverwaltung. Auch wenn eine gewisse betriebliche Einheit besteht, so wird der Infrastrukturbetrieb in diesem Fall kaum als eigenes Unternehmen wahrgenommen. In diesem Fall besteht eine sehr enge Kontrolle, aber auch eine direkte Verantwortung der Gemeinde.

2.4.2 Gemeindebetrieb

Eine stärkere unternehmerische Ausrichtung besteht in der Variante Gemeinde- respektive Regiebetrieb. Einerseits wird durch die organisatorische und finanzwirtschaftliche Verselbständigung eine Aufgabenführung nach unternehmerischen Prinzipien ermöglicht. Andererseits besteht jedoch trotz dieser organisatorischen Verselbständigung eine enge Verbindung zwischen dem Betrieb und der Gemeindeverwaltung. Dadurch ist eine enge Steuerung und Kontrolle durch die Gemeinde sichergestellt. Diese Organisationsform ist beispielsweise beim gemeindeeigenen Werkhof oder auch in der kommunalen Wasserversorgung zu finden. Auch der öffentliche

Nahverkehr wurde früher bevorzugt in diesem Modell geführt. Über lange Zeit war dies die vorherrschende organisatorische Form, um eine Aufgabe zwar nicht auszugliedern, aber doch autonom zu gestalten (Prigge, 2004).

2.4.3 Auslagerung

Gemeinden haben die Möglichkeit, ihre Beteiligungen an eine Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit (juristische Person) auszulagern (Körperschaft, zum Beispiel Aktiengesellschaft). Dabei wird zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts und solchen des Privatrechts unterschieden. Wie die Bezeichnung impliziert, basieren Erstgenannte auf öffentlichem Recht und sind mit der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben betraut. Dies geschieht durch die Übertragung hoheitlicher Gewalt auf die Gesellschaft.

Am stärksten betont ist das unternehmerische Prinzip, wenn der Infrastrukturbetrieb in einer eigenen privatrechtlichen Gesellschaft organisiert ist. Diese Variante bietet sich besonders dann an, wenn die Geschäftsaktivitäten und das Handeln durch Markt und Unternehmertum bestimmt werden, kein öffentlicher Auftrag wahrgenommen wird und auch private Mitbeteiligung möglich sein soll.

Allerdings können auch juristische Personen des Privatrechts hoheitliche Aufgaben und hoheitliche Gewalt übernehmen. Diese werden dadurch nicht automatisch zu juristischen Personen des öffentlichen

Rechts, da ihre Basis das Privatrecht bleibt und die Übernahme öffentlicher Aufgaben lediglich einen beschränkten Zweck und nicht den Hauptzweck des Unternehmertums darstellt (Dieth, 2009).

2.4.4 Rechtsgemeinschaft

Zuweilen werden Tourismusinfrastrukturen nicht über Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit (zum Beispiel Aktiengesellschaften) gehalten, sondern – zusammen mit anderen Gemeinden – über sogenannte Rechtsgemeinschaften (ohne eigene Rechtspersönlichkeit). Dies ist beispielsweise beim Olympia Bob Run St. Moritz-Celerina der Fall, welcher von den beiden Gemeinden St. Moritz und Celerina als einfache Gesellschaft betrieben und durch eine Betriebskommission und einen Geschäftsleiter geführt wird.

Eine Rechtsgemeinschaft stellt eine vertragliche Bindung von natürlichen und/oder juristischen Personen dar und ist selber keine Trägerin von Rechten und Pflichten. Rechtsgemeinschaften sind charakterisiert als «Zusammenschlüsse von Personen, die in einem engen Verhältnis zueinander stehen [...] und persönlich für die Folgen ihres Handelns einzustehen haben». (Dieth, 2009, S. 3) Die einzelnen Vertragsparteien resp. Gesellschafter haften solidarisch und meist unbeschränkt für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft.

Die nachfolgende Übersicht (Tabelle 2) zeigt die wichtigsten Unterschiede zwischen Rechtsgemeinschaften und Körperschaften auf.

	Rechtsgemeinschaften	Körperschaften
Rechtscharakter	Eine Rechtsgemeinschaft liegt vor, wenn mehrere Personen Träger ein und desselben Rechts sind. Charakteristisch für Rechtsgemeinschaften ist, dass immer die Gemeinschaftler selbst berechtigt und verpflichtet werden, nicht jedoch die Gemeinschaft, da dieser die Rechtspersönlichkeit fehlt.	Die Körperschaft ist eine Personenverbindung mit Rechtsfähigkeit. Die Vereinigung der Mitglieder erhält selbst die Rechtspersönlichkeit zugesprochen; sie wird als (juristische) Person behandelt. Als solche tritt sie im Rechtsverkehr selbständig als Trägerin von Rechten und Pflichten auf.
Beispiele	<ul style="list-style-type: none"> • Einfache Gesellschaft (Art. 530 ff. OR) • Kollektivgesellschaft (Art. 552 ff. OR) • Kommanditgesellschaft (Art. 594 ff. OR) 	<ul style="list-style-type: none"> • Aktiengesellschaft (Art. 620 ff. OR) • Kommandit-AG (Art. 764 OR) • GmbH (Art. 772 ff. OR) • Genossenschaft (Art. 828 ff. OR) • Verein (Art. 60 ff. ZGB)
Verhältnis von Gesellschaft und Mitgliedern	Gesellschaft ist abhängig vom Handeln jedes Mitglieds; Wechsel der Mitgliedschaft ist praktisch ausgeschlossen.	Mitgliederwechsel ist jederzeit möglich, ohne die Gesellschaft in Frage zu stellen.
	Kleine Zahl von Mitgliedern	Grosse Zahl von Mitgliedern
Rechtsverhältnisse am Gesellschaftsvermögen	Gesamt- oder Miteigentum der Gesellschafterinnen und Gesellschafter	Eigentum der juristischen Person
Haftung	Persönliche Haftung der Mitglieder (Ausnahme Kommanditgesellschaft: Der Kommanditist haftet bis zur Höhe der Kommanditeinlage)	Vorwiegend Haftung der Gesellschaft
Organisation	Wenig determiniert	Zwingende Normen
	Einstimmigkeitsprinzip	Mehrheitsprinzip
	Selbstorganschaft	Drittorganschaft

Gesellschaftsvertrag	Umfangreicher Gründungsvertrag	Statuten enthalten die Organisationsprinzipien
	Einigung über gemeinsame Zweckverfolgung und Mitteleinsatz als Minimalvoraussetzungen	Gesetzlich zwingender Statuteninhalt
	Formfreie Errichtung	Gewöhnliche oder qualifizierte Schriftlichkeit (öffentliche Beurkundung) für die Errichtung
Mitgliedschaftsverhältnis	Gesellschaftsrechtliche Beziehung von Mitglied zu Mitglied	Keine gesellschaftsrechtlichen Beziehungen unter den Mitgliedern
Mitgliedschaftsrechte	Nach Person	Nach Kapitalanteilen
Auflösung und Ausschluss	Aus persönlichen und sachlichen Gründen	Auflösung nur aus sachlichen Gründen
		Ausschluss nur wegen Nichterfüllung der Kapitaleinzahlungspflicht

Tabelle 2: Unterschiede zwischen Rechtsgemeinschaften und Körperschaften (in Anlehnung an www.rwi.uzh.ch)

Eine gewisse Bedeutung haben auch Anstalten (bspw. Kantonalkassen, Spitäler, SUVA) (Dieth, 2009; Vogt, o.D.), bei denen es sich ebenfalls um juristische Personen handelt, nicht aber um Personenverbindungen. Anstalten können öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich sein (dann handelt es sich um Stiftun-

gen). Stiftungen (Art. 80 ff. ZGB) sind einem bestimmten Zweck gewidmete Vermögen. Anders als bei Körperschaften, bei denen der ursprünglich angestrebte Zweck immer wieder geändert werden kann, ist dies bei Stiftungen schwierig.

3 Fallbeispiele aus der Praxis

Diverse Fälle aus der Praxis zeigen, dass das Thema der Finanzierung von touristischen Infrastrukturen durch die öffentliche Hand von hoher Aktualität ist. Einige Entscheide sorgten in den letzten Jahren für Schlagzeilen über die betroffenen Regionen hinaus. Eine lose Auswahl an kantonalen und ausserkantonalen Fallbeispielen soll nachfolgend illustrieren, wie vielfältig die Ausprägungen sein können.

3.1 Sanierungsfälle

3.1.1 Bergbahnen Destination Gstaad AG (BDG)

Gut dokumentiert und exemplarisch ist der Fall der Bergbahnen Destination Gstaad AG (BDG), die im Jahr 2003 aus der Fusion von zwölf lokalen Bergbahnen hervorgegangen war. Eine besondere Komplexität des Falls resultiert aus der Tatsache, dass zwei Kantone (Bern, Waadt) sowie verschiedene Gemeinden in diesen Kantonen beteiligt waren.

Zu Beginn der Sanierungsarbeiten lagen 57 % der Schulden der BDG (CHF 33 Mio. von CHF 57 Mio.) bei der öffentlichen Hand (Kantone und Gemeinden). Ein beträchtlicher Teil der Schulden beim Kanton war zudem durch Bürgschaften der Partnergemeinden gedeckt. Die öffentliche Hand (besonders die Gemeinden) hatte somit eine absolut und anteilmässig sehr hohe Gläubigerposition. Zudem waren die Gemeinden der Region mit 57 % am Aktienkapital von insgesamt ca. CHF 20 Mio. beteiligt, hatten also gemeinsam auch eine dominante Eigentümerposition.¹²

Die BDG hatte über Jahre wirtschaftliche Probleme und war hoch defizitär. Die EBITDA-Marge betrug 17 % und lag damit massiv unter den zur Sicherstellung der Investitionsfähigkeit mindestens erforderlichen 30 % (Imwinkelried, 2016). Die Gemeinde Saanen und deren Nachbarorte hatten zur Finanzierung von Investitionen und Überbrückung von Liquiditätsengpässen wiederholt Geld in das Unternehmen ein-

geschossen. Das war ein falsches Signal für das Management, das sich offenbar «nie wirklich Gedanken darüber machte (machen musste), wie die Bahn von Grund auf saniert werden könnte, und allgemein verbreitete sich die Ansicht, die Gesellschaft sei Teil des Service public» (Imwinkelried, 2016).

Infolge einer hohen Verschuldung und eines gleichzeitig hohen Investitionsbedarfs war eine Sanierung der BDG unumgänglich. Diese beruhte auf verschiedenen Elementen (Schuldenreduktion, Aktienkapitalherabsetzung und Wiederaufstockung, Umschuldungen, neue Darlehen). Die Gemeinden beteiligten sich wie folgt an den Massnahmen zur finanziellen Sanierung:

- Schuldenschnitt beziehungsweise Schuldenerlass als Gläubiger der BDG (total CHF 4,63 Mio.)
- Schuldenübernahme vom Kanton Waadt und von den Banken (CHF 16,08 Mio.)
- Herabsetzung des Aktienkapitals um 85 % (CHF 9,53 Mio.)

Ein weiterer Sanierungsschritt war eine Wiederaufstockung der Finanzmittel. Die Gemeinden beteiligten sich daran mit CHF 14,1 Mio. Ihr Anteil am Kapital der BDG beträgt nun noch 40 %, gegenüber 57 % vor der Sanierung, während private Aktionäre 60 % der Aktien halten. Gemäss Aussagen des Managements soll die gewünschte Entpolitisierung in den nächsten Jahren weiterverfolgt werden.

Kommentar der Verfasser

- Die hohe Beteiligung der öffentlichen Hand und namentlich der Gemeinden hat eine frühzeitige betriebliche Restrukturierung und unternehmerische Ausrichtung der BDG verhindert. Die laufenden finanziellen Beiträge führten zu Fehlanreizen.
- Die involvierten Gemeinden konnten sich letztlich den negativen Entwicklungen (verändertes Nutzerverhalten, Klimaerwärmung) nicht entgegenstellen, sondern mussten kapitulieren und sich an einer schmerzlichen Sanierungsübung mit Millionenabschreibungen beteiligen.¹³

¹² Weitere Details vgl. Zegg, Roland, et al., Sanierungsbericht Bergbahnen Destination Gstaad AG

¹³ Vgl. Handlungsempfehlung 4: Spiele nicht Don Quixote

- Die über Jahre gereifte Einsicht des Managements und der Bevölkerung, eine Entpolitisierung und Reduktion der Beteiligung der öffentlichen Hand anzustreben, ist positiv zu beurteilen.¹⁴
- Das Halten von Bergbahnen und deren Betrieb in dieser umfassenden Form ist nicht Teil des «Service public».¹⁵

3.1.2 Pizolbahnen AG

Die Pizolbahnen sind 2017 im Zusammenhang mit einer finanziellen Sanierung in die öffentliche Wahrnehmung getreten, nachdem bereits im Jahr 2006 bei der Erneuerung der beiden Zubringer eine finanzielle Unterstützung mit Mitteln von Gemeinden und Kanton (Neue Regionalpolitik NRP) kritisch diskutiert worden war.

Das Unternehmen erwirtschaftet heute ca. 25 % seines Verkehrsertrags im Sommer und verfolgt die Strategie, zu einem 365-Tage-Betrieb zu werden. Im Moment können die Gäste die Angebote am Berg an 300 Tagen pro Jahr geniessen. Ferner entspricht es der Strategie des Unternehmens, die Gastronomie am Berg in das Geschäft zu integrieren. Allerdings ist es nicht gelungen, die Investitionen aus dem Jahr 2006 in Wert zu setzen. Heute zeigt sich, dass die Jahreserträge damals zu hoch geschätzt wurden (Kanton St. Gallen, 2017).¹⁶

Die Pizolbahnen sind finanziell stark von der öffentlichen Hand abhängig. Per 30.04.2018 bestanden gegenüber den Gemeinden in der Region Darlehensverbindlichkeiten von CHF 1,76 Mio. und gegenüber dem Standortkanton St. Gallen CHF 5,9 Mio. Die Eigentümerschaft ist breit abgestützt, das Aktionariat besteht aus mehr als 4100 Aktionärinnen und Aktionären. Die öffentliche Hand hält 32,7 % der Aktien.¹⁷

Das Problem der Pizolbahnen besteht in der ungenügenden Ertragslage. Verschiedene Gutachten haben

das strukturelle Defizit auf CHF 850 000 pro Jahr beziffert (Gemeinde Mels, o.D.). Zudem sind kaum ausreichend Mittel für anstehende Investitionen (besonders in Beschneiungsanlagen) vorhanden.

In einer Vereinbarung zwischen den Gemeinden Bad Ragaz, Vilters-Wangs, Mels, Sargans, Wartau und Pfäfers und dem Kanton St. Gallen wurden verschiedene finanzielle Beihilfen von Gemeinden und Kanton vereinbart. Der Kanton verpflichtete sich, unter bestimmten Bedingungen während drei Jahren je CHF 900 000 Unterstützung aus Mitteln der Standortförderung zu leisten, die Gemeinden sagten für sechs Jahre je CHF 540 000 (total CHF 3,24 Mio.) zu, die sie nach einem bestimmten Schlüssel unter sich aufteilten.

Die Auszahlungen der öffentlichen Hand stehen unter klaren Auflagen. Diese lauten wie folgt (St. Galler Tagblatt, 2018):

1. Klarheit, wie und durch wen ein nach Vereinnahmung der jährlichen Beiträge von Kanton und Gemeinden verbleibender Jahresverlust gedeckt wird.
2. Klarheit, wie und durch wen eine allfällige Finanzierungslücke gedeckt wird.
3. Klarheit, wie und durch wen vorgesehene Kapitalerhöhungen finanziert werden.
4. Abweichungen vom Investitionsprogramm dürfen nur erfolgen, wenn nachgewiesen wird, dass sie keine negativen Auswirkungen auf das Geschäftsergebnis haben.
5. Neue Darlehensverträge dürfen im Vergleich zu den bestehenden Darlehen nicht zu besseren Konditionen abgeschlossen werden.
6. Die bestehenden IHG-, NRP- und Gemeindedarlehen müssen vertrags- und verfügungskonform amortisiert und verzinst werden.
7. Allfällige Gewinne dürfen nicht als Dividenden oder Tantiemen ausgeschüttet werden, sondern müssen für zusätzliche Abschreibungen oder zur Stärkung des Eigenkapitals verwendet werden.

¹⁴ Vgl. Handlungsempfehlung 1: Vertraue dem Markt

¹⁵ Vgl. Handlungsempfehlung 2: Spiele, wenn möglich, eine Nebenrolle

¹⁶ Vgl. Handlungsempfehlung 7: Denke an die Folgekosten; Handlungsempfehlung 11: Denke in Szenarien und vergiss nicht warme Kleidung

¹⁷ Vgl. Handlungsempfehlung 2: Spiele, wenn möglich, eine Nebenrolle

8. Die Details der Finanz- und Betriebsbuchhaltungen der Pizolbahnen AG müssen den Gemeinden, dem Volkswirtschaftsdepartement und der von den Gemeinden mit der Kontrolle beauftragten Person auf Verlangen offengelegt werden.
9. Der gemäss der Vereinbarung zwischen der Pizolbahnen AG und dem Volkswirtschaftsdepartement erarbeitete Sanierungsplan ist einzuhalten. Das Volkswirtschaftsdepartement prüft die Einhaltung dieser Bedingung und teilt das Ergebnis jährlich der von der Pizolbahnen AG beauftragten Revisionsstelle und der von den Gemeinden beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit.
10. Die Einhaltung der Bedingungen wird jeweils durch eine von der Pizolbahnen AG beauftragte Revisionsstelle geprüft und mit einem Bericht gegenüber Gemeinden und Volkswirtschaftsdepartement bestätigt. Die Prüfbestätigung muss durch einen Revisionsexperten unterzeichnet werden.

In den Erwägungen des Gemeinderats Bad Ragaz wird namentlich ausgeführt (Allgemeine Bemerkungen): «Grundsätzlich gilt, dass es nicht Sache der Gemeinden sein kann, das unternehmerische Risiko eines privatrechtlich organisierten Unternehmens zu tragen. Ungünstige Witterungsverhältnisse, Marktgegebenheiten und Konkurrenzverhältnisse sowie schwierige volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen sind Risiken, denen ein Unternehmen durch eigene Bemühungen und Massnahmen entgegenwirken muss. Gleichermassen kann es ebenso wenig Sache der Gemeinden sein, Verluste eines privaten Unternehmens ganz oder teilweise zu tragen, Leistungen zur Minderung oder Deckung von Defiziten zu erbringen oder sich an einer Sanierung zu beteiligen und damit Strukturhaltung zu betreiben.» (Gemeinde Mels, o.D.)¹⁸

Gleich anschliessend wird allerdings im gleichen Dokument ausgeführt, dass auch eine auf die volkswirtschaftliche Bedeutung ausgerichtete Betrachtungsweise erforderlich sei, weil die Pizolbahnen nämlich Leistungen im öffentlichen Interesse erbrächten.

Dieses Argument greift der Verwaltungsrat im Geschäftsbericht 2016/17 auf und führt aus: «Zwar könnte auf den ersten Blick argumentiert werden, dass die Pizolbahnen ein privatwirtschaftliches Unternehmen sind und ohne Unterstützung der öffentlichen Hand auskommen sollen. Nun sind die Pizolbahnen aber nicht irgendein Unternehmen. Es gilt, mehrere Aspekte zu berücksichtigen. Zunächst die Standort- und Freizeitqualität der Region. Der Pizol ist ein nicht wegzudenkendes Freizeitangebot für einen grossen Teil der regionalen Bevölkerung. Ein solches Naherholungsgebiet unmittelbar vor der Haustür schafft Lebensqualität und ist ein Standortfaktor. Rund 50 % unserer Gäste wohnen in den sog. Einheimischen-Gemeinden. Pro Jahr können wir rund 6000 Jahreskarten bzw. Saisonabonnemente in der Region verkaufen. Dass nun die Steuerzahler – wie auch bei Sportanlagen, Hallenbädern, Eishallen, Freibädern – einen Beitrag an die ungedeckten Betriebskosten einer Bergbahn leisten, ist, wie viele Beispiele in anderen Regionen zeigen, durchaus vertretbar.» (Pizolbahnen AG, 2017)

Allerdings sind weder Kanton noch Gemeinden gewillt, unter diesem Titel zeitlich unbefristet Beihilfen zu leisten, sondern bezeichnen die Unterstützung als «einmaliges Vorgehen». Somit ist der Verwaltungsrat nun gehalten, in der zur Verfügung stehenden Zeit den Turnaround zu schaffen und die Finanzierung auf neue Beine zu stellen.

Kommentar der Verfasser

- Es besteht die Tendenz, bei der Begründung von öffentlichen Finanzierungsbeihilfen den Service public resp. die volkswirtschaftliche Bedeutung einer Anlage in den Vordergrund zu stellen. Während der Service public bei einer Bergbahn mit einem lokalen Gästeanteil von 50 % ein Argument sein kann, ist die Rechtfertigung von Subventionen mit der volkswirtschaftlichen Bedeutung problematischer. Das würde in der Konsequenz bedeuten, dass die öffentliche Hand alle volkswirtschaftlich bedeutenden Unternehmen in Schieflage finanziell unterstützen müsste. Die zeitliche Beschränkung der Massnahmen ist da-

¹⁸ Vgl. Handlungsempfehlung 1: Vertraue dem Markt

her zu begrüßen. Sie stellen sogenannte Anpassungssubventionen zum Schutz der Insolvenz eines sich im Strukturwandel befindlichen Unternehmens dar.¹⁹

- Wenn es um die Beschaffung öffentlicher Mittel geht, so wird häufig zu optimistisch budgetiert, wie die Planungsannahmen aus dem Jahr 2006 zeigen.²⁰

3.2 Proaktive Förderung

3.2.1 Touristische Suprastruktur: Hotelförderung in Surses

Im Jahr 2017 hat die Gemeinde Surses eine gesetzliche Grundlage zur Förderung des Baus und zur Sanierung von Hotels und Beherbergungsbetrieben mit warmen Betten geschaffen (Gemeinde Surses, 2017). Es ist möglich, Bau- und Sanierungsvorhaben mit einem einmaligen Finanzbeitrag à fonds perdu von 3 bis 5 % der Investitionssumme zu unterstützen. Unterstützungsbeiträge bis CHF 2 Mio. liegen in der Kompetenz der Gemeindeversammlung, für höhere Beiträge ist eine Urnenabstimmung erforderlich.

In der Botschaft für die Gemeindeversammlung vom 09.04.2018 wird ein Antrag zur Unterstützung von zwei Hotels gestellt. Das erste Projekt im 4-Sterne-Bereich mit 70 Betten in 35 Doppelzimmern und einem geschätzten Investitionsvolumen von CHF 10,6 Mio. soll mit einem einmaligen A-fonds-perdu-Zuschuss von CHF 530 000 und einem zinslosen Darlehen von CHF 2 Mio. unterstützt werden. Das Darlehen ist grundpfandgesichert.

Das zweite Projekt besteht aus einem Hotel und aus drei Appartementhäusern mit bewirtschafteten Wohnungen. Das Hotel ist im 3-Sterne-Bereich positioniert und umfasst 150 Betten, öffentliche Gastronomie, eine Autoeinstellhalle und Parkplätze im Freien. Das geschätzte Investitionsvolumen beträgt

CHF 12 Mio. Dazu kommen 40 hotelmässig bewirtschaftete Apartments mit ca. 140 Betten in 3 Häusern. Die Investitionskosten werden auf CHF 13 Mio. geschätzt. Das Hotel soll mit einem einmaligen A-fonds-perdu-Zuschuss von CHF 600 000 und einem zinslosen Darlehen von CHF 1 Mio. unterstützt werden. Zudem will sich die Gemeinde mit CHF 1 Mio. an der zu gründenden Hotel-AG beteiligen. Ausserdem soll die als Trägerin für die Appartementhäuser vorgesehene AG mit einem A-fonds-perdu-Beitrag von CHF 650 000 unterstützt werden.

Kommentar der Verfasser

- Die systematische finanzielle Unterstützung von Hotelprojekten durch die öffentliche Hand stellt ein Novum im Kanton Graubünden dar.
- Die Begründung basiert hauptsächlich auf regionalwirtschaftlichen Überlegungen (Belebung des Tourismusgeschäfts, Arbeitsplätze, Aufträge für das lokale Gewerbe).
- Die finanzielle Beteiligung am Gesamtinvestitionsvolumen der Projekte von CHF 35,6 Mio. beträgt 11,6 % (CHF 4,13 Mio.), davon ist CHF 1 Mio. Risikokapital. Dieses Ausmass ist als erheblich zu bezeichnen.²¹
- Es handelt sich um eine problematische einzelbetriebliche Förderung mit negativen Marktverzerrungseffekten für die Konkurrenten, die nicht von vergleichbaren Unterstützungsbeiträgen profitieren können. Anders als zum Beispiel bei einem geförderten Kongresszentrum profitiert nur ein einzelner Betrieb.²² Zudem kann nicht von einem Marktversagen gesprochen werden.²³

3.2.2 Übernahme von Aufgaben: Grundinfrastruktur für Beschneiungsanlagen und Skipisten in der Weissen Arena

Die Tourismusregion Flims-Laax-Falera wird durch drei touristische Akteure geprägt: die *Weisse Arena*

¹⁹ Vgl. Handlungsempfehlung 1: Vertraue dem Markt; Handlungsempfehlung 3: Verhindere Erhaltungssubventionen; Handlungsempfehlung 5: Nimm die möglichen negativen Folgen für die Mitbewerber ernst

²⁰ Vgl. Handlungsempfehlung 11: Denke in Szenarien und ver-giss nicht warme Kleidung

²¹ Vgl. Handlungsempfehlung 2: Spiele, wenn möglich, eine Nebenrolle

²² Vgl. Handlungsempfehlung 5: Nimm die möglichen negativen Folgen für die Mitbewerber ernst

²³ Zum Begriff «Marktversagen» siehe Kapitel 5.1.2 *Staatseingriffe infolge Marktversagen*

Gruppe (WAG), die *Flims Laax Falera Management AG* und die *Finanz Infra AG*. Die WAG ist ein integrierter Bergbahnkonzern, der über eine Holding zusammengehalten wird (Weisse Arena AG). Er hat mehrere Tochtergesellschaften mit unterschiedlichen Aufgaben (Weisse Arena Bergbahn AG, Weisse Arena Gastro AG, Mountain Adventures AG, Mountain Vision AG, Weisse Arena Leisure AG, Baugesellschaft rocksresort. Die *Flims Laax Falera Management AG* ist eine Destinationsmanagement-Organisation und zuständig für Standortentwicklung, Vermarktung der Region, Gästeinformation und Produktmanagement. Die *Finanz Infra AG* ist zuständig für die Finanzierung und den Unterhalt der Grundinfrastruktur für Beschneiungsanlagen und Skipisten. Die Gesellschaft wurde 2005 durch die Gemeinden Flims, Laax und Falera zusammen mit der WAG geschaffen und befindet sich in deren Eigentum. Die Eigentümer sind jeweils im Verwaltungsrat vertreten (Keiser et al., 2018). Die *Finanz Infra AG* ist Eigentümerin von touristischen Infrastrukturen (Beschneigung), deren Betrieb an die WAG delegiert wurde. Mit anderen Worten: Zwischen der *Finanz Infra AG* und der WAG besteht ein Pachtvertrag für die Infrastrukturen, verbunden mit einer Leistungsvereinbarung. Die Infrastrukturen werden von der WAG betrieben. Die *Finanz Infra AG* hat zudem eine Steuerungs- und Koordinationsfunktion für die Entwicklung der Pisten und Beschneiungsinfrastruktur am Berg. Die inhaltliche Führung liegt bei der WAG. Die finanziellen Mittel zur Beteiligung an der *Finanz Infra AG* stammen aus dem allgemeinen Finanzhaushalt der beteiligten Gemeinden. Als Gegenleistung genießen die Einwohnerinnen und Einwohner dieser Gemeinden Vergünstigungen auf die Ticketpreise. Die Investitionen in die Pisten und Beschneiungsanlagen werden über das Eigenkapital der *Finanz Infra AG* sowie über die Aufnahme von Fremdkapital finanziert. Die Gemeinden haben sich gegenüber der Gesellschaft verbürgt, sodass für die Refinanzierung am Kapitalmarkt günstigere Konditionen zur Anwendung kommen. Die finanziellen Aufwendungen der Gemeinden beschränken sich somit auf die Gewährung von Eigenkapital

sowie auf Eventualverpflichtungen gegenüber Kreditgesellschaften zur Aufnahme von günstigem Fremdkapital. Die Aufwendungen der *Finanz Infra AG* für den laufenden Betrieb, die Zinsen und die Abschreibungen der Anlagen werden vollumfänglich von der WAG finanziert.²⁴

Kommentar der Verfasser

- Die Sicherstellung der Schneesicherheit durch Investitionen in Beschneiungsanlagen ist im Zeitalter der Klimaveränderung für viele Bergbahnunternehmen eine finanzielle Herausforderung.²⁵
- Die Gemeinden Flims, Laax und Falera tragen diese Kosten gemeinsam, sind am Betrieb der Infrastruktur jedoch nicht beteiligt; dieser wurde einem privatwirtschaftlichen Unternehmen übertragen, was positiv zu werten ist.
- Die Gemeinden tragen somit an der Last der Beschneigung mit. Schnee wird dadurch zum öffentlichen Gut. So argumentiert der Verband der Bergbahnen Graubünden, Schnee sei ein allgemeines Gut, das auch von allen mitgetragen und mitfinanziert werden müsse. Das sei die Grundlage, um überhaupt Schneesport betreiben zu können. Diese Argumentation ist aus Sicht der Bergbahnen nachvollziehbar, aber nicht unproblematisch, weil dadurch Kosten auf die Allgemeinheit ausgelagert werden, ohne diese direkt am Gewinn zu beteiligen. Ob Schnee ein öffentliches Gut ist, bedarf einer vertieften Betrachtung.²⁶ Zudem muss das öffentliche gegenüber dem privaten Interesse abgewogen werden und man muss beurteilen, ob das öffentliche Interesse in der Abgrenzung zum Privatinteresse gegeben ist.²⁷
- Positiv zu werten ist der Umstand, dass die Subventionierung indirekt allen Tourismusunternehmen zugutekommt. Allerdings entsteht bei der Gesamtbetrachtung eine Marktverzerrung zwischen den konkurrierenden Skigebieten und die Massnahme ist strukturerhaltend.²⁸

²⁴ Vgl. Handlungsempfehlung 2: Spiele, wenn möglich, eine Nebenrolle

²⁵ Vgl. Handlungsempfehlung 4: Spiele nicht Don Quixote

²⁶ Vgl. Kapitel 5.1.2 *Staatseingriffe infolge Marktversagen*

²⁷ Vgl. Kapitel 5.2 *Rechtsstaatliche Grenzen und Handlungsgrundsätze*

²⁸ Vgl. Handlungsempfehlung 5: Nimm die möglichen negativen Folgen für Mitbewerber ernst; Handlungsempfehlung 3: Verhindere Erhaltungssubventionen

4 Theorie zum Beteiligungsmanagement

4.1 Begriffliches

Der Begriff des Beteiligungsmanagements stammt aus der Privatwirtschaft. Vor allem internationale (Gross-) Unternehmen mussten im Rahmen ihrer internationalen Akquisitionsstrategien Techniken zur effizienten Bewirtschaftung ihres teilweise grossen und sich dynamisch verändernden Beteiligungsportfolios entwickeln. Inhaltlich geht es um «die Zusammenfassung aller strategischen, operativen und verwaltenden Aufgaben, die eine Unternehmensgruppe im direkten Umfeld ihrer Beteiligungen zu erfüllen hat». (Wittigayer, 2016, S. 70) Dies umfasst die ganze Zeitperiode zwischen Begründung des Engagements und Desinvestition (Spennlingwimmer, 2017), also den ganzen Beteiligungslebenszyklus – von der Akquisitionsphase über die Beteiligungsphase bis hin zur möglichenfalls notwendigen Desinvestitionsphase». (Herrmann, 2010, S. 28) Dabei werden die

drei Dimensionen Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling und Beteiligungssteuerung unterschieden (Pürsing, 2008).

Der Begriff des Beteiligungsmanagements wird jedoch nicht bloss im privatwirtschaftlichen Kontext verwendet, sondern analog auch im behördlichen (Biwald, 2008; Hille, 2003; Staatsministerium des Innern, Freistaat Sachsen, 2014). Dies hängt damit zusammen, dass immer mehr Aufgaben auf kommunaler Ebene ausgelagert werden. Dabei wird nicht mehr nur auf die traditionellen Formen der Eigen- oder Regiebetriebe zurückgegriffen, sondern auch auf privatrechtliche Organisationsformen wie zum Beispiel Aktiengesellschaften (Hengel, 2011).

4.2 Modellbetrachtung

Die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Beteiligungsmanagement sind unterschiedlicher Natur und auf unterschiedlicher Ebene angesiedelt. Ein einfaches Modell kann helfen, die Zusammenhänge verständlicher zu machen.

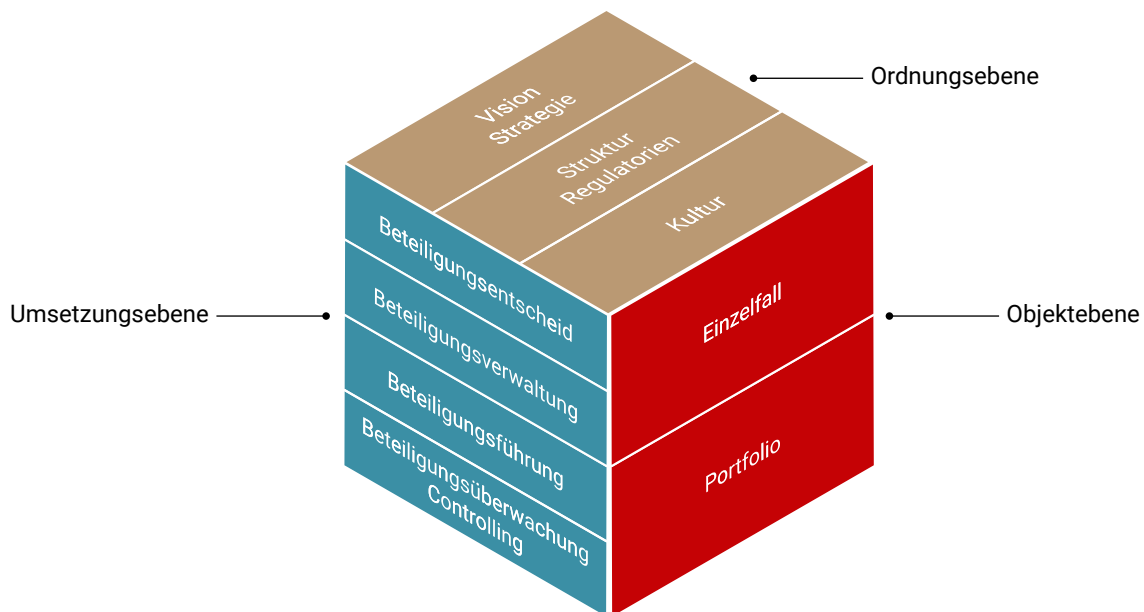


Abbildung 5: Beteiligungsmanagement-Modell

4.2.1 Ordnungsebene

Auf der Ordnungsebene geht es um grundsätzliche Fragestellungen, also um das «Big Picture». Welcher Stellenwert soll dem Tourismus in einer Gemeinde zukommen, etwa im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen? Wo soll sich der Tourismus in Zukunft hinbewegen? Welches sind die kurz-, mittel- und langfristigen Ziele? Und durch welche Massnahmen sollen diese Ziele erreicht werden? Welche Strukturen und Vorschriften sind dafür notwendig? Welches sind die grundsätzlichen Vorstellungen (Werte, Normen, Ideen, Denkmuster), die das Handeln der Organisation und ihrer Mitglieder definieren?²⁹

Auf der Ordnungsebene ist auch die Frage zu klären, ob überhaupt, in welcher Form, in welchem Umfang und mit welchem Ziel Beteiligungen eingegangen werden. Solche Antworten sind grundsätzlich zu geben und auf Ordnungsebene zu beantworten, etwa in einem Leitbild oder Masterplan.³⁰ «Ein touristisches *Leitbild* oder ein *Tourismuskonzept* ist eine Grundvorstellung für die touristische Weiterentwicklung einer politischen Körperschaft (Land, Region, Gemeinde) oder einer Destination (Region, Ort, Ressort), welche von einem Auftraggeber durch einen öffentlichen Charakter (z. B. durch Mitbeteiligung der Betroffenen, hoheitlichen Akt, Publikation) wirkt, von einer Situationsanalyse ausgeht und Zielsetzungen (normativer und/oder strategischer Art) sowie Massnahmen/Strategien enthält.» (Bieger & Beritelli, 2013) Als Grundlage für deren Umsetzung braucht es Strukturen und Regulatorien, ohne welche die öffentliche Hand nicht tätig werden darf. Empfehlenswert ist die Ausarbeitung von *Beteiligungsrichtlinien*, die mit dem touristischen Leitbild abzustimmen sind.

Ohne eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit dem Beteiligungsthema auf Ordnungsebene, das heisst Diskussion und Festschreibung von Grundhaltungen, werden Gemeindebeteiligungen zufällig und opportunistisch bleiben. Aufgabe der Politik aber ist

²⁹ Zum Thema Unternehmenskultur vgl. Wien, Andreas, Franzke, Normen, Unternehmenskultur. Zielorientierte Unternehmensethik als entscheidender Erfolgsfaktor, Wiesbaden 2014

es, der Bürgerin und dem Bürger zu erklären, warum und wie etwas getan wird und welche Ziele damit verfolgt werden. Dies bedingt eine strategische Vorgehensweise, wie sie auf Gemeindeebene im Allgemeinen und insbesondere mit Bezug auf Tourismusbeteiligungen heute noch kaum vorhanden ist.

4.2.2 Umsetzungsebene

Beteiligungsentscheid

Auf der Umsetzungsebene erfolgt der Vollzug, das heisst die Beteiligungsstrategie wird in die Realität umgesetzt. Am Anfang steht der konkrete Finanzierungs- respektive Beteiligungsentscheid.

Beteiligungsverwaltung

Ist der Beteiligungsentscheid gefällt und umgesetzt, so muss die eingegangene Beteiligung verwaltet werden. Bei der Beteiligungsverwaltung geht es gesamthaft um die Funktionen Koordination, Information, Dokumentation und Überwachung (Biwald, 2008; Hille, 2003). Darunter fallen politische, rechtliche und organisatorische Massnahmen wie namentlich die Dokumentation sowie das Archivieren aller wichtigen Unterlagen der Beteiligung (Verträge, Jahresrechnungen, Prüfberichte, Finanzierungsanträge, Businesspläne, Sitzungsprotokolle, externe Gutachten etc.) (Hille, 2003).

Beteiligungsführung

Beteiligungsmanagement ist jedoch keine rein formell-administrative Tätigkeit, sondern umfasst auch aktive Führungs- und Steuerungsaufgaben sowie Risikomanagement (Wittigayer, 2016).³¹

Die Steuerung bedingt Ziele, an denen sie sich ausrichten kann. Diese sind entweder finanzieller oder leistungsbezogener Art und basieren auf Wirtschafts- respektive Businessplänen. Sie können im

³⁰ Vgl. Handlungsempfehlung 10: Verhindere Schnellschüsse und Einzelfallbeurteilungen

³¹ Vgl. Handlungsempfehlung 12: Vermeide «shoot and forget»

Rahmen von sogenannten Balanced Scorecards auch strategischer Natur sein.³²

Die Vorgabe von Zielen und deren Messung ist ein Gebot des sogenannten New Public Management und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Dabei handelt es sich um «ein Steuerungsmodell für Politik und Verwaltung, das sein Hauptaugenmerk auf die Wirkung des staatlichen Handelns legt». (Schedler, 2000, S. 33) So muss jeder Entscheid der Verwaltung mit den Konsequenzen verknüpft und transparent dargestellt werden, die Rollen zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung sind zu klären³³ und es sind klar messbare Ziele vorzugeben, die anhand von Indikatoren zu messen sind. Das Indikatorensystem ist so auszugestalten, dass Vergleiche zwischen Soll- und Ist-Werten möglich sind. So ist zum Beispiel zu messen, ob die durch eine subventionierte Kongressinfrastruktur angestrebten zusätzlichen Logiernächte tatsächlich und nachhaltig geschaffen werden konnten.

Ihre Führungs- und Steuerungsaufgabe nimmt die Verwaltung/Gemeinde in der Regel über die Organe der Beteiligungen wahr, zum Beispiel indem sie an Gesellschaftsversammlungen (Generalversammlung, Hauptversammlung) teilnimmt oder sich über Verwaltungsräte einbringt (Hengel, 2011). Denkbar ist auch eine Steuerung über die Ebene der Geschäftsführung, mit der die Gemeinde regelmässige Gespräche führt, zum Beispiel halbjährlich oder jährlich und basierend auf vereinbarten Zielen. Es ist auch denkbar, dass sie direkt in Verwaltungsräten oder zuständigen Ausschüssen Einsitz nimmt. Ein Verwaltungsrat hat dabei einen grösseren Einblick als ein Gesellschafter und weitergehende Möglichkeiten zur Mitbestimmung. Mit einer Organstellung verbunden ist aber automatisch auch ein höheres

Haftungsrisiko. So sind die Organe einer Gesellschaft sowohl der Gesellschaft als auch den einzelnen Aktionären und Gesellschaftsgläubigern gegenüber für den Schaden verantwortlich, den sie durch absichtliche oder fahrlässige Verletzung ihrer Pflichten verursachen (Bürgi Nägeli Rechtsanwälte, o.D. b).

Die Beteiligung an Managementaufgaben wird in verschiedenen, aber nicht allen Institutionen und Körperschaften durch Verordnungen und Reglemente geregelt. Die massgebenden Überlegungen werden beim Bund im Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates festgehalten.³⁴ Auf Kantonsebene kommt in Graubünden die «Verordnung zur Umsetzung der Public Corporate Governance» zur Anwendung. Im Rahmen dieser Verordnung ist «...die Regierung [ist] für die Ernennung und für die Abwahl von Kantonsvertretungen zuständig.»³⁵ Ähnliche Modelle sind auch auf kommunaler Ebene denkbar und anstrebenswert.

Die Auswahl der Mitglieder erfolgt nach von der Regierung beschlossenen Anforderungsprofilen:

- a) das individuelle Anforderungsprofil, das allgemein gültige und branchenspezifische Anforderungen enthält;
- b) das Anforderungsprofil für das strategische Führungsorgan als Ganzes.

Das individuelle Anforderungsprofil definiert Wählbarkeitserfordernisse, die Voraussetzung für die Wahl und die Amtsausübung sind.³⁶

Um die öffentliche Hand angemessen vertreten zu können, benötigt die delegierte Person nicht bloss politische Legitimation (Mandatsträgerin/Mandats-träger, Parteizugehörigkeit etc.), sondern auch betriebswirtschaftliches Know-how sowie idealerweise

³² Zur Balanced Scorecard vgl. Kaplan, Robert S., et al., *Balanced scorecard. Strategien erfolgreich umsetzen*, Stuttgart 1997

³³ Zu den Führungs- und Steuerungsaufgaben gehört die Regelung der Zuständigkeiten. Gemeint ist die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Gesellschaftsorganen, Verwaltung und Politik.

³⁴ Zur Thematik vgl. Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2016

³⁵ Kanton Graubünden, Verordnung zur Umsetzung der Public Corporate Governance für den Kanton Graubünden, Art. 8, Abs. 1

³⁶ Kanton Graubünden, Verordnung zur Umsetzung der Public Corporate Governance für den Kanton Graubünden, Art. 9, Abs. 1 und 2

einen Leistungsausweis auf dem betreffenden Gebiet.³⁷

Die Qualifikation der Gemeindevertreter kann ein Problem darstellen. Zum einen fehlt es bei den Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern möglicherweise an der erforderlichen Kompetenz oder an der dafür erforderlichen Zeit; zum anderen können im Fall von mehreren Gemeindevertretungen im Verwaltungsrat eines grösseren touristischen Unternehmens unterschiedliche politische Auffassungen zu widersprüchlichem Verhalten führen. Daher ist es wichtig, dass den Vertreterinnen und Vertretern der Kommune von der Regierung klare Weisungen erteilt werden und Parteipolitik nicht massgebend ist (Schwating, 2004). «Die Vertreter aus der Politik haben explizit oder implizit den Auftrag, das öffentliche Interesse in unternehmerische Entscheide des Boards einfließen zu lassen.» (Schedler, 2008, S. 122) «Interessenkollisionen sind möglichst zu vermeiden. Die Kantonsvertretungen haben allfällige Interessens- und Rollenkonflikte der Regierung offenzulegen.»³⁸

Bei fachlichen Defiziten der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter kommt der Unterstützung durch das Beteiligungsmanagement der Gemeinde ein besonderes Gewicht zu. Dies kann ganz einfach über Sichtung und Kommentierung der Sitzungsvorlagen geschehen, bis hin zur Schulung der betreffenden Personen (Biwald, 2008; Hille, 2003). In jedem Fall sollten solche Vertretungsaufgaben nicht einfach als repräsentative Pflicht gesehen werden: Die Interessen der Gemeinde als Beteiligungsnehmerin sind angemessen wahrzunehmen.

Die Pflichten der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sind in Graubünden auf Kantonebene ebenfalls gesetzlich geregelt.

«Die Kantonsvertretungen sind verpflichtet;

- a) ihre Tätigkeit im Einklang mit den Eigentümerzielen auszuüben;

³⁷ Vgl. Handlungsempfehlung 13: Schuster, bleib bei deinen Leisten

³⁸ Kanton Graubünden, Verordnung zur Umsetzung der Public Corporate Governance für den Kanton Graubünden, Art. 9, Abs. 3

- b) die von der Beteiligung erhaltenen Vergütungen gegenüber der Koordinationsstelle Beteiligungen offenzulegen, soweit diese nicht durch die Regierung festgelegt oder genehmigt werden;
- c) dem Fachdepartement über besondere und wichtige Ereignisse und Entwicklungen in finanzieller oder risikorelevanter Hinsicht unverzüglich Bericht zu erstatten. [...]

Die Regierung kann zur Regelung der Pflichten mit den Kantonsvertretungen Mandatsverträge abschliessen.»³⁹

Bei fehlenden eigenen Qualifikationen oder aus grundsätzlichen Überlegungen kann die Vertretung an eine mandatierte Person delegiert werden. Die Interessen der Gemeinde können durch eine aussenstehende Person, welche über die entsprechenden Erfahrungen verfügt, unter Umständen besser vertreten werden. Ebenfalls kann allfällig raschen Wechseln in den Verwaltungsräten (bspw. aufgrund der Abwahl von Mandatsträgern) dahingehend entgegen gewirkt werden, dass mit der delegierten Person ein langfristiger Mandatsvertrag abgeschlossen wird.

Es ist jedoch nicht in jedem Fall resp. für jede Gemeinde notwendig, ein eigenes Gesetz oder ein Reglement / eine Verordnung zu erlassen. Vielmehr sollte sich eine Gemeinde mit den grundlegenden Problemen und Inhalten solcher Fragestellungen auseinandersetzen, um gegebenenfalls angemessen reagieren zu können.

Beteiligungsüberwachung, Controlling

Zur Umsetzungsdimension des Beteiligungsmanagements gehört schliesslich auch die Überwachung der Beteiligungen. Dies betrifft einerseits die Vorgaben und Fristen. So ist zu prüfen, ob die formale Rechtmässigkeit der Beteiligung vorhanden ist, und periodisch zu kontrollieren, ob dies noch der Fall ist. Andererseits ist aber auch eine enge Überwachung der Geschäftsentwicklung erforderlich. Besonders

³⁹ Kanton Graubünden, Verordnung zur Umsetzung der Public Corporate Governance für den Kanton Graubünden, Art. 10, Abs. 1 und 2

bei Unternehmen, bei welchen die Kommune entweder eine hohe finanzielle Beteiligung innehat (bspw. eine Mehrheitsbeteiligung bei einem Tourismusunternehmen, zum Beispiel einer Bergbahn) oder jährlich (hohe) Betriebsbeiträge leistet, ist es wichtig, engmaschig über die finanziellen Gegebenheiten und Entwicklungen informiert zu sein. Diese Überwachung soll durch die Gemeinde proaktiv geschehen.⁴⁰

Basis für die Überwachung bildet ein effizientes *Beteiligungscontrolling*, das die Beteiligungsführung und -steuerung unterstützt und es ermöglicht, «die finanziellen Auswirkungen von Planungs-, Entscheidungs- und Vollzugsprozessen erkennen und bearbeiten zu können». (Spennlingwimmer, 2017, S. 197) Dazu sind aussagekräftige Daten erforderlich. Das Beteiligungscontrolling unterteilt sich in eine strategische und eine operative Komponente (Biwald, 2008; Hille, 2003). Das *strategische Controlling* befasst sich mit der Frage: «Tun wir das Richtige?» Die Gemeinde verfolgt mit ihren finanziellen Beteiligungen Ziele, die auf der Ordnungsebene definiert sind, und das strategische Controlling liefert die Grundlage zur qualifizierten Einschätzung der Zielerreichung. «In der Sache geht es damit um die Gestaltung des kommunalen Aufgabenportfolios, die Legitimation der kommunalen Aufgabenwahrnehmung sowie die Sicherung einer nachhaltigen Zielerreichung.» (Hille, 2003, S. 120)

Das *operative Beteiligungscontrolling* dreht sich dem gegenüber um die Frage: «Tun wir das Richtige richtig?» (Hille, 2003, S. 120) Dabei steht die Verfolgung zentraler betriebswirtschaftlicher Grössen im Vordergrund. Als Messgrössen können unterschiedliche Kennzahlen zum Einsatz kommen, welche Kosten- und Ergebnistransparenz herstellen (Schneider, 2002). «Auf der Basis der festgelegten Messgrössen ist ein adressatenspezifisches Berichtswesen und Führungsinformationssystem aufzubauen und zu institutionalisieren. Dies ermöglicht eine schnelle, übersichtliche und über mehrere Perioden vergleichbare Darstellung aller relevanten Entscheidungsinformationen für die verantwortlichen Personen und bildet

die Grundlage für den systematischen Abgleich von vereinbarten Zielen bzw. die Überprüfung des Zielerreichungsgrades». (Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, 2007, S. 216-217) Der Abgleich bzw. die Überprüfung wird idealerweise durch die Finanzverwaltung, den Gemeindegemeinschafter oder eine andere qualifizierte Stelle innerhalb der Gemeindeverwaltung übernommen.

Hinsichtlich Periodizität ist zwischen unterjährigen Controllingberichten und jährlichen Beteiligungsberichten zu unterscheiden. Während die Controllingberichte (bspw. vierteljährlich, monatlich) einen Überblick über den Status sowie die aktuelle Zielerreichung liefern, was insbesondere auch bei Leistungsaufträgen von der öffentlichen Hand an private Unternehmen relevant ist, vermittelt der Beteiligungsbericht jährlich einen verdichteten Überblick über das vergangene Jahr (Biwald, 2008). Je nach Ziel und Zeithorizont können unterschiedliche Berichte zur Anwendung kommen: Standardberichte, Ad-hoc-Berichte, Abweichungsberichte, Quartals- bzw. Semesterberichte mit Plan-Ist-Vergleichen, Vorjahresvergleichen usw. (Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, 2007)

Zwingend notwendig ist zumindest ein jährliches Reporting, um die Beteiligung aktiv und vorausschauend führen zu können. Bei besonders risikoreichen oder finanziell weitgehenden Beteiligungen soll ein kürzerer Reporting-Rhythmus gewählt werden.

Die zur Verfügung stehenden Unterlagen enthalten in der Regel Finanzdaten (bspw. operativer Cashflow, Liquidität und bestimmte Finanzkennzahlen) sowie Leistungsdaten (bspw. Auslastungszahlen eines Kongresszentrums oder einer Bergbahn). Es geht darum, den Gesamterfolg, die Vermögensentwicklung, die Unternehmensfinanzierung und die Liquidität einer Beteiligung beurteilen zu können. «Chancen und Risiken sollen frühzeitig erkannt und politische Entscheidungen ermöglicht werden, die es erlauben, Fehlentwicklungen entgegenzusteuern und günstige Entwicklungen zu fördern.» (Hille, 2003, S. 120) Die Kennzahlen sollen einen Vergleich zwischen Soll und

⁴⁰ Vgl. Handlungsempfehlung 12: Vermeide «shoot and forget»

Ist – das heisst zwischen Planung und Ergebnis – ermöglichen, wodurch sich Veränderungen gegenüber Vorjahren oder gegenüber Vergleichsunternehmen erkennen lassen (Hille, 2003).

Eine besondere Bedeutung im Überwachungskonzept haben Wiedervorlagen. «Die Bank bestimmt im Rahmen ihres Risikomanagements die Verfahren und Grundsätze für die Überwachung ihrer grundpfandgesicherten Kredite, die Häufigkeit der periodischen Überprüfung der Objekt- und Schuldnerqualität sowie die Nachführung der Dokumentation.» (Schweizerische Bankiervereinigung, 2014)

Was bei Banken zum Standard gehört und von der FINMA auch entsprechend vorausgesetzt wird, ist in den Kommunen praktisch nicht vorhanden: Die regelmässige Überprüfung des Ausleihungsportfolios nach standardisierten Kriterien. Gerade im Firmenkundengeschäft wird bei Banken häufig eine jährliche Analyse der Ausleihungen vorgenommen und ein Ratingsystem geführt (Manz, 1998).

Gerade für touristische Engagements empfiehlt es sich, eine regelmässige Neuprüfung vorzunehmen. Die regelmässigen Analysen sollen nicht nur dazu dienen, die eigenen Risiken besser zu kennen, sondern gegebenenfalls auch Massnahmen einzuleiten. Die Tourismusindustrie ist eine volatile Branche, bei der sich in den Märkten in kurzer Zeit viel verändern kann. Zudem verspricht das Geschäft keine grossen Margen und somit nur geringe Renditen. Dies alles zusammen bedingt, dass Engagements im Tourismus eng begleitet werden.⁴¹

Arbeiten Gemeindevertretungen in Verwaltungsräten mit, so müssen sie sich jederzeit der Principal-Agent-Problematik bewusst sein, wonach der Verwaltungsrat gegenüber der Geschäftsleitung häufig ein Informationsdefizit hat.

Bei der Ausgestaltung eines Risikosteuerungsprozesses müssen diverse organisatorische Fragen geklärt werden:

- Wiedervorlagezyklus
- Gegenstand der Prüfung
- Grundsätzliche Strukturierung des Überwachungsprozesses
- Definition der erforderlichen Dokumente
- Festlegung der Verantwortlichkeiten (bspw. Finanzverwaltung, Gemeindegemeinder etc.)

4.2.3 Objektebene

Die Objektebene unterscheidet zwischen einzelfall- und portfoliobezogener Handlungssphäre. Damit kommt zum Ausdruck, dass nebst der Einzelfallbetrachtung immer auch eine Gesamtportfoliosicht wichtig ist. Dies gilt auf (eher abstrakter) Ordnungsebene wie auch auf (konkreter) Umsetzungsebene. Gerade Aufgaben im Rahmen der Beteiligungsverwaltung, wie etwa Dokumentation und Überwachung, aber auch das Controlling sollten nicht einzelfallweise, sondern gesamthaft für das ganze Beteiligungsportfolio wahrgenommen werden. Zudem sind Risikoüberlegungen sowohl mit Bezug auf jede einzelne Beteiligung als auch hinsichtlich Gesamtportfolio notwendig.

⁴¹ Vgl. Handlungsempfehlung 12: Vermeide «shoot and forget»

5 Beteiligungsentscheid

5.1 Motive

5.1.1 Unterschiedliche Perspektive von privaten und öffentlichen Geldgebern

Wenn Kommunen finanzielle Mittel für touristische Infrastrukturen einsetzen, so tun sie dies in der Regel aus anderen Motiven als private Geldgeber. Finanzielle Engagements, namentlich in Form einer Beteiligung am Kapital einer Gesellschaft, erfolgen in der Privatwirtschaft mit dem Ziel, den Gewinn zu steigern, ein definiertes Wachstum zu erreichen, das Produktportfolio zu erweitern, einen raschen Markteintritt zu realisieren oder Synergien zu erzielen. Übergeordnetes Ziel ist die Steigerung des Unternehmenswerts (Heesen, 2017). Zu diesem Zweck erfolgt eine Fokussierung auf Werttreiber, wie zum Beispiel Umsatz, Kosten und gebundenes Kapital respektive die damit verbundenen Kapitalkosten. Häufig erfolgt der Erwerb einer Beteiligung mit dem Ziel, diese später – nach erfolgter Optimierung oder Stabilisierung – zu einem höheren Preis wieder zu verkaufen.

Dem gegenüber verfolgen Gemeinwesen andere Ziele, wenn sie sich finanziell bei Tourismusinfrastrukturen engagieren. Hauptmotive sind, in direkter Anlehnung an Art. 2 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV), die *Wohlfahrt* und *nachhaltige Entwicklung*. Diese will die Gemeinde fördern, sei es durch die Unterstützung wirtschaftlicher Aktivitäten, die sonst unterbleiben würden (proaktive Strategie), oder durch die Stabilisierung von existenzgefährdeten Unternehmen oder Infrastrukturen (reaktive Strategie), die sonst aus dem Angebotsportfolio der Gemeinde verschwinden und als Wirtschaftsfaktor entfallen würden (Verlust von Arbeitsplätzen, Ausfall von regionalen Folgeaufträgen etc.). Die Bereitschaft zu öffentlichem Engagement ist umso grösser, als touristische Infrastrukturen häufig auch durch die lokale Bevölkerung genutzt werden und somit deren Wohlfahrt (Bürgernutzen) steigern (Thomas, 2008). Zudem wird die finanzielle Unterstützung von touristischen Infrastrukturen oder Infrastrukturunternehmen respektive die finanzielle Beteiligung daran durch die öffentliche

Hand einfach aus ihrer allgemeinen Infrastrukturzuständigkeit hergeleitet und in der Regel nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Im Gegenteil: Es ist breit akzeptiert, dass «in den meisten Kommunen [kann] Tourismus nicht nach dem Zufallsprinzip erfolgen» kann und sich «nicht von allein» entwickelt (Thomas, 2008). Die öffentliche Unterstützung und Förderung des Tourismus wird höchstens in solchen Destinationen als unnötig erachtet, die über «sogenannte touristische Selbstläufer» (Meer, Sonne, Hochgebirge) verfügen (Thomas, 2008, S. 76), aber selbst da sind zumindest unterstützende und flankierende Massnahmen erforderlich, zum Beispiel im Verkehrsreich. In den Förderkonzepten kommt der allgemeinen wie tourismusspezifischen Infrastruktur eine zentrale Bedeutung zu. Ohne sie «wären weder die Anbieter touristischer Leistung noch die Reiseveranstalter in der Lage, ein attraktives Reiseangebot zu verkaufen». (Thomas, 2008, S. 75) «In Städten und Gemeinden mit dynamischer Tourismusentwicklung bzw. einem hohen Anteil des Tourismus an der Wirtschaftskraft» wird die Tourismusförderung als «eine zentrale kommunale Aufgabe» bezeichnet (Thomas, 2008). Sogar noch mehr: Tourismus gilt gar als «ein kommunaler Aufgabenschwerpunkt unter den Aspekten Wirtschaftsförderung, Stadtentwicklung, Sozial- und Familienpolitik». (Thomas, 2008, FN. 55)

Im Gegensatz zum einfachen Konzept der einzelbetrieblichen Wertsteigerung, wie es in der Privatwirtschaft verfolgt wird, sind Erreichung von Wohlfahrt und nachhaltiger Entwicklung in einem gewissen Grad abstrakt, schwer zu messen und subjektiv. Fast jedes kommunale finanzielle Engagement bei Tourismusinfrastrukturen lässt sich letztlich mit Steigerung der Wohlfahrt begründen, sei es, weil Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten werden, weil das lokale Gewerbe Aufträge und Auslastung bekommt oder weil die lokale Bevölkerung von einem Angebot – zum Beispiel einer Bergbahn – ebenfalls Nutzen zieht. Wo aber sind die Grenzen? Während ein privater Geldgeber vor allem die finanzielle Dimension im Auge hat und – zum Beispiel bei einer finanziellen Sanierung – immer beurteilt, ob die ergriffene finan-

zielle Massnahme zu einer Verbesserung seiner Position aus finanzieller Sicht führt⁴², so wird die öffentliche Hand einen umfassenden Kriterienkatalog anwenden und zum Beispiel auch den gesellschaftlichen Nutzen zur Rechtfertigung ihres Handelns beziehen, etwa die Verhinderung von Abwanderung.⁴³ Dieser Umstand macht die Situation anspruchsvoll. Es muss in jedem Fall entschieden werden, ob ein Staatseingriff gerechtfertigt ist, wozu griffige Kriterien erforderlich sind.⁴⁴

5.1.2 Staatseingriffe infolge Marktversagen

In einem marktwirtschaftlichen System mit funktionierenden Märkten sind Unternehmen bereit, ein Gut oder eine Leistung herzustellen, wenn die Kosten durch den Preis gedeckt sind (Drewello, 2018). Ist dies nicht der Fall, so erfolgt keine Herstellung oder diese wird gestoppt. Nach diesem Prinzip funktionieren effiziente Märkte. Nicht rentable Angebote oder Unternehmen verschwinden vom Markt oder sie entstehen erst gar nicht.

Im saisonalen alpinen Kontext würde die konsequente Durchsetzung des marktwirtschaftlichen Prinzips Entwicklungen oftmals verhindern, weshalb die öffentliche Hand steuernd eingreift, mit zunehmender Tendenz. Dies geschieht auf unterschiedliche Weise, im Wesentlichen durch Subventionen oder sogar durch ein direktes staatliches Güterangebot.

Subventionen sind Leistungen des Staates an Unternehmen, wobei dem Staat keine direkte Gegenleistung gegenübersteht (Drewello, 2018). Sie gehören zu den fiskalischen Massnahmen. Ihre Wirkung findet auf Angebotsseite statt, indem die Produktionskosten gesenkt werden. Es wird unterschieden zwischen *Förderungssubventionen* (zur Förderung von Innovationen), *Anpassungssubventionen* (zum Schutz vor Unternehmensinsolvenzen im Strukturwandel)

und *Erhaltungssubventionen* (aus sozialen Gründen, zum Beispiel zum Erhalt von Arbeitsplätzen in Branchen, die grosser internationaler Konkurrenz ausgesetzt sind). Die klassischen Instrumente der Subvention sind Zuschüsse, zinsgünstige Darlehen und öffentliche Bürgschaften (Drewello, 2018).

Anstatt Drittunternehmen zu subventionieren, kann der Staat auch selbst Güter anbieten. Tut er dies zu einem Preis, der die Produktionskosten nur zum Teil deckt, so greift er umverteilend ein.

Solche staatlichen Eingriffe bedingen nach der Volkswirtschaftstheorie ein Marktversagen, das heisst es müssen Störfaktoren vorhanden sein, die ein reibungsloses Funktionieren des Marktes verhindern.⁴⁵ Marktversagen führt zu Wohlfahrtsverlust, der durch den Eingriff des Staates ausgeglichen wird. Allerdings ist das Vorliegen von Marktversagen häufig schwierig nachzuweisen respektive zu beurteilen. In einer Restrukturierungsphase von Industrien besteht zum Beispiel die Gefahr, dass der Begriff übermässig strapaziert und bemüht wird, um staatliche Eingriffe zu rechtfertigen (Drewello, 2018). Dies kann auch für die alpine Tourismuswirtschaft, die von Überkapazität und Monokultur (Skifahren im Winter, Wandern im Sommer) geprägt ist, nicht ausgeschlossen werden. Das Risiko von Staatseingriffen ohne Vorhandensein eines Marktversagens ist besonders bei alpinen Tourismusgemeinden gross, wo eine besondere Nähe zwischen der Politik respektive den Politikerinnen/Politikern und der Tourismuswirtschaft besteht, die versucht, ihre Wettbewerbsposition gegenüber den Konkurrenten in den benachbarten Tälern zu verbessern. Zudem verfolgen Lokalpolitiker mit den von ihnen propagierten Markteingriffen nicht immer oder primär eine Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt, sondern benutzen (bewusst oder unbewusst) dieses Argument zu ihrem eigenen Vorteil, nicht zuletzt zur Sicherung ihrer Wiederwahl (Drewello, 2018).

⁴² In diesem Zusammenhang wird oft die Maxime erwähnt, wonach schlechtem Geld kein gutes nachgeworfen werden sollte.

⁴³ Zum Thema «Weiche Standortfaktoren» wie zum Beispiel Image vgl. Arndt, Olaf, Kaiser, Peter, Ex-Ante-Bewertung regionalwirtschaftlicher Effekte von Investitionen und nachhaltigen

Ausgaben in Gewerbeflächen und Tourismus. 2) Anleitung Bewertung Gewerbe/Tourismus, Bremen 2008, S. 6

⁴⁴ Vgl. Handlungsempfehlung 10: Verhindere Schnellschüsse und Einzelfallbeurteilungen; Handlungsempfehlung 3: Verhindere Erhaltungssubventionen

⁴⁵ Vgl. Handlungsempfehlung 1: Vertraue dem Markt

Doch kann im Kontext von Tourismusinfrastrukturen unter bestimmten Voraussetzungen sehr wohl ein Marktversagen vorliegen, bei dem ein korrigierender Eingriff des Staates sinnvoll und richtig ist, um unnötige Wohlfahrtsverluste zu verhindern und den Wohlstand zu mehren.

Die erste in diesem Kontext relevante klassische Kategorie des Marktversagens sind *öffentliche Güter*. Diese werden durch den Markt nicht zur Verfügung gestellt, weil das Ausschluss- und das Rivalitätsprinzip nicht funktionieren – mit der Folge, dass die Marktteilnehmer zwar von den Leistungen profitieren und diese sogar benötigen, aber nicht dafür zahlen (ein klassisches Beispiel sind Lawinenverbauungen). Beispiele aus dem Tourismusinfrastruktur-Kontext sind Kongresszentren, von denen die Hotellerie, der Detailhandel und die Transportunternehmen profitieren, ohne sich an deren ungedeckten Kosten zu beteiligen. Um solche Angebote – zum Beispiel auch Sportinfrastrukturen wie Hallenbäder und Kulturinfrastrukturen wie Theater – mit ihren positiven Wohlfahrtsbeiträgen dennoch zu ermöglichen, greift der Staat in den Markt ein und subventioniert solche Unternehmen oder erbringt entsprechende Leistungen gleich selbst.

Die zweite Kategorie von in diesem Zusammenhang relevantem Marktversagen sind *Externalitäten*. Darunter werden externe Effekte verstanden, die von der ökonomischen Aktivität eines Marktteilnehmers ausgehen und die wirtschaftliche Situation anderer Marktteilnehmer in positiver oder negativer Weise beeinflussen. Diese Wirkungen werden aber nicht durch das Preissystem erfasst (Drewello, 2018). Ein Beispiel aus dem Tourismuskontext wäre eine Kulturveranstaltung, die auch von der lokalen Bevölkerung geschätzt wird.

5.2 Rechtsstaatliche Grenzen und Handlungsgrundsätze

Angesichts fehlender griffiger Kriterien und ihrer grundsätzlichen Autonomie geniessen Gemeinden bezüglich der (Mit-)Finanzierung von touristischen Infrastrukturen einen grossen Freiheitsgrad und nutzen diesen oft extensiv aus. Aber es gibt durchaus rechtsstaatliche Grenzen und Handlungsgrundsätze,

die den Freiraum eingrenzen (Art. 5 BV). Konkret geht es um das *Legalitätsprinzip*, das *öffentliche Interesse* und die *Verhältnismässigkeit*. Das Legalitätsprinzip besagt, dass sich staatliches Handeln auf eine Rechtsgrundlage stützen muss und rechtliche Schranken nicht überschreiten darf (Meyer, 2011). Öffentliches Interesse ist eine allgemeine Voraussetzung für jede staatliche Tätigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) (Häfelin, 2016). Handlungen und Massnahmen der Gemeinden müssen somit den Anliegen der Allgemeinheit dienen, also den Interessen der Gesellschaft, und nicht Partikulärinteressen. Das Prinzip der Verhältnismässigkeit bedeutet, «dass alles staatliche Handeln drei Teilanforderungen genügt:

Es muss

1. geeignet sein, den angestrebten Zweck zu erfüllen,
2. erforderlich sein, d. h. es darf in sachlicher, örtlicher, persönlicher und zeitlicher Hinsicht nicht weiter gehen als nötig, um das verfolgte öffentliche Interesse zu verwirklichen (Kriterium des mildesten wirksamen Mittels), und es muss
3. angemessen sein, d. h. die Massnahme darf nicht in einem Missverhältnis zum verfolgten Zweck oder zu anderen zu beachtenden Interessen stehen». (Meyer, 2011, S. 217)

Diese Prinzipien binden die Kommunen zurück und sollen der Einsicht zum Durchbruch verhelfen, dass die touristische Entwicklung «keine rein staatliche Veranstaltung (ist), sondern gleichermassen eng mit der Leistungsfähigkeit der Tourismusbetriebe und der Qualität der hauptsächlich kommunal geschaffenen und entwickelten touristischen Infrastruktur verknüpft» ist (Thomas, 2008, FN. 55). Dies entspricht letztlich dem verfassungsmässigen Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit gem. Art. 27 BV.

Prüft eine Gemeinde ein finanzielles Engagement bei einer touristischen Infrastruktur, so hat sie die genannten Grundsätze zu beachten. Dies bedeutet, dass sie sich bewusst mit den genannten Kriterien auseinandersetzen und diese erfüllen muss. Das ist oft anspruchsvoll, denn es ist kaum je mit eindeutigen Situationen zu rechnen und es fehlen griffige Kriterien. Letztlich bedarf es immer einer Interessenab-

wägung (Meyer, 2011). Folgende Ausführungen sollen die massgebenden Prinzipien griffiger verdeutlichen.

5.2.1 Legalitätsprinzip

Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit – das Legalitätsprinzip – bedeutet einerseits, dass Verwaltungstätigkeiten nicht gegen das Gesetz verstossen dürfen, andererseits, dass sich Verwaltungshandeln auf das Gesetz stützen muss (Häfelin, 2016). Die Staatstätigkeit darf nur aufgrund und nach Massgabe von generell-abstrakten Rechtsnormen ausgeübt werden, die genügend bestimmt sind (Erfordernis des Rechtssatzes) (Häfelin, 2016). Das Gesetzmässigkeitsprinzip gilt sowohl für die Eingriffs- als auch für die Leistungsverwaltung. So hat das Bundesgericht entschieden, dass auch Beschlüsse über Ausgaben für Subventionen einer rechtssatzmässigen Grundlage bedürfen.⁴⁶ Die Anforderungen an die Bestimmtheit des Rechtssatzes und an das Erfordernis der Gesetzesform sind aber im Bereich der Leistungsverwaltung im Allgemeinen weniger streng (Häfelin, 2016). Wenn Gemeinden finanzielle Engagements bei touristischen Infrastrukturen eingehen, so handeln sie im Rahmen der Leistungsverwaltung und ihre Aktionen unterliegen dem Legalitätsprinzip. Je nachdem, ob es sich um einmalige oder wiederkehrende Leistungen handelt, ist der erforderliche Bestimmtheitsgrad jedoch unterschiedlich. Die in vielen Gemeindeverfassungen, zum Beispiel in jener von Arosa, genannte Aufgabe der Gemeinde, für das Wohl der Allgemeinheit besorgt zu sein und die kulturelle Entwicklung sowie die soziale und wirtschaftliche Wohlfahrt zu fördern, kann als hinreichend betrachtet werden.⁴⁷ Weil im Zusammenhang mit Infrastrukturen schnell grössere Geldbeträge zur Diskussion stehen, bedarf es ohnehin häufig eines Volksentscheids, was eine eindeutige Legitimation schafft.

5.2.2 Öffentliches Interesse

«Öffentliche Interesse» ist ein sogenannter unbestimmter Rechtsbegriff, bei dessen Auslegung der

zuständigen Verwaltungsbehörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zukommt (Häfelin, 2016). «Klare Richtlinien für die Beurteilung der Frage, ob und wann ein Anliegen derart erheblich ist, dass es ein öffentliches Interesse darstellt, fehlen weitgehend.» (Häfelin, 2016, Rz. 462) Somit muss in jedem Einzelfall nach Massgabe der jeweils gegebenen Umstände entschieden werden. Die finanzielle Unterstützung von touristischen Infrastrukturen geschieht in aller Regel als «Massnahme zur Förderung der Wohlfahrt der Bevölkerung» (Arbeitsplätze, Steuererwerb etc.) und ist daher kaum bestritten oder grundsätzlich angreifbar.

Bei dieser Argumentationskette wäre das Interesse der Öffentlichkeit an Subventionen zugunsten von touristischer Infrastruktur eigentlich immer gegeben, was nicht sein kann, denn letztlich ist die touristische Infrastruktur integraler Bestandteil des Tourismusgeschäfts und kann nicht generell zur öffentlichen Aufgabe werden. Dem steht auch der verfassungsmässige Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit gegenüber. Es kann und darf nicht sein, dass der öffentliche Haushalt die Kosten trägt und der Nutzen mehrheitlich bei Privaten anfällt (Stichwort Sozialisierung der Verluste, Privatisierung der Gewinne). Ein gutes Beispiel scheint das Bogn Engiadina in Scuol zu sein, für das öffentliche Mittel in erheblichem Ausmass eingesetzt werden, das aber von erheblicher regionalwirtschaftlicher Bedeutung ist und nachweislich eine grosse Zahl von Gästen in die abgelegene Ferienregion bringt.

Ob ein öffentliches Interesse gegeben ist, kann nicht pauschal beantwortet werden, sondern bedarf in jedem Einzelfall der umsichtigen Abwägung unter Bezug von Zusatzkriterien (dazu vgl. hiernach).

5.2.3 Ausgewogenheit und Verhältnismässigkeit

Eignung zur Zweckerreichung

Es kann gemäss den Ausführungen in Kapitel 5.1 durchaus legitim und sinnvoll sein, dass Gemeinden wirtschaftlich aktiv werden und sich zum Beispiel an

⁴⁶ Vgl. BGE 134 I 313, 318

⁴⁷ Vgl. Verfassung der Gemeinde Arosa, Art. 4

touristischen Infrastrukturen beteiligen.⁴⁸ Das übergeordnete Motiv ist die Förderung von Wohlfahrt und nachhaltiger Entwicklung.⁴⁹ Anders als bei der Basisinfrastruktur, welche die Grundbedürfnisse der gesamten Bevölkerung deckt und somit einfacher zu begründen ist, lässt sich die finanzielle Unterstützung von Tourismusinfrastruktur ausschliesslich über den Gedanken der Wirtschaftsförderung und Wohlstandsmehrung begründen, weil kein allgemeiner Bürgernutzen aufgezeigt werden kann oder weil dieser zumindest nicht im Vordergrund steht. Dies soll über eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des lokalen oder regionalen Tourismussystems erreicht werden. Beispielsweise unterstützt eine Gemeinde den Bau und Betrieb eines Kongresszentrums oder eines Thermalbads, weil dadurch Gäste angezogen werden, die lokal übernachten und einkaufen und so Wertschöpfung generieren.

Die generelle Frage des Einflusses von Infrastruktur auf die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung von Regionen ist untersucht und nachgewiesen worden (Aschauer, 1989; Snieska & Simkunaite, 2009). So ist beispielsweise die verkehrsmässige Erschliessung einer Region Basisvoraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung. Dies gilt im Grundsatz auch für die Tourismusinfrastruktur (Thomas, 2008), die in guter Qualität vorhanden sein muss, damit die Nachfrage nach touristischen Angeboten stimuliert wird und die Reiseveranstalter in der Lage sind, ein attraktives Reiseangebot zu verkaufen.

Auch wenn somit die Förderung der touristischen Infrastruktur im Allgemeinen sinnvoll scheint, so muss doch im Einzelfall kritisch hinterfragt werden, ob die konkrete Massnahme im Hinblick auf die Erreichung des übergeordneten Ziels – nämlich die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit – geeignet ist.⁵⁰ Bei finanziellen Massnahmen von Kommunen zugunsten von touristischen Infrastrukturen steht häufig das Arbeitsplatzargument im Vordergrund.

Diese Argumentation greift zu kurz und birgt die Gefahr der Strukturhaltung (Ritchie & Crouch, 2011). Ziel der Massnahmen darf nicht einseitig die Erhaltung von Arbeitsplätzen sein, sondern die Schaffung, Steigerung oder Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit im touristischen Gesamtsystem. Dafür ist kaum je ein einzelner Faktor massgebend, sondern eine Reihe von Einflussgrössen (Ritchie & Crouch, 2011). Massgebend für die Wettbewerbsfähigkeit einer Destination ist demnach vorerst die *globale Makro-Umwelt*. Zu den globalen Rahmenbedingungen gehören etwa technologische, politische und gesetzliche Faktoren. Diese lassen sich durch touristische Unternehmen und Destinationen nicht gestalten, sondern sind zu akzeptieren, d. h. Unternehmen und Destinationen müssen sich an sie anpassen. Davon unterschieden wird die *wettbewerbliche Mikro-Umwelt*. Dazu gehören nach dem genannten Modell fünf Gruppen von Bestimmungsgrössen: Schlüsselressourcen und Attraktionen; Unterstützungsfaktoren und -ressourcen; Destinationsstrategie, Destinationsplanung und -entwicklung; Destinationsmanagement; qualifizierende und verstärkende Faktoren. Die Infrastrukturthematik wird dem Feld der Unterstützungsfaktoren und -ressourcen (Basisinfrastruktur und Tourismusinfrastruktur) sowie den Schlüsselressourcen und Attraktionen (zum Beispiel Hotels) zugerechnet. Die Wettbewerbsfähigkeit einer Destination hängt somit nicht nur oder primär von der Infrastruktur ab, sondern von einer ganzen Reihe weiterer Faktoren, die in einem komplexen Wirkungsgefüge stehen. Wenn nun ein Infrastrukturentscheid ansteht, so gilt es, der Gesamtsituation Rechnung zu tragen und abzuschätzen, ob das gesamte Tourismussystem wettbewerbsfähig ist und sich in einer ausbalancierten Situation befindet. Dann ist der Bau eines Kongresszentrums u. U. eine geeignete Massnahme zur weiteren Optimierung. Befindet sich die Destination jedoch in einer negativen Entwicklung, so ist kritisch zu hinterfragen, ob die finanzielle Unterstützung einer einzelnen Infrastruktur wirklich das entscheidende Momentum zur Verbesserung der

⁴⁸ «Als wirtschaftliche Betätigung wird der Betrieb von Unternehmen verstanden, die als Hersteller, Anbieter oder Verteiler von Gütern oder Dienstleistungen am Markt tätig werden, sofern die Leistung ihrer Art nach auch von einem Privaten mit der Absicht der Gewinnerzielung erbracht werden könnte.»

Hille, Dietmar, Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements. Kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen, S. 15

⁴⁹ Zu den Begrifflichkeiten siehe Kapitel 5.1.1 *Unterschiedliche Perspektive von privaten und öffentlichen Geldgebern*

⁵⁰ Vgl. Handlungsempfehlung 4: Spiele nicht Don Quixote

wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit darstellt. Sind die Probleme möglicherweise nicht bloss konjunkturell, sondern strukturell? In diesem Kontext muss durchaus auch die Frage erlaubt sein, ob eine prosperierende touristische Zukunft an einem bestimmten Ort angesichts der grossen Entwicklungen bei den Konsumentinnen/Konsumenten und in den Märkten (zum Beispiel steigende oder sich ändernde Kundenbedürfnisse) sowie bei den Technologien (zum Beispiel hoher Investitionsbedarf in digitale Technologien oder in den Vertrieb) überhaupt noch realistisch ist und ob diese Zukunft durch staatliche Massnahmen herbeigeführt werden kann.

Ob eine konkrete staatliche Massnahme – zum Beispiel in Form einer Subvention zugunsten einer defizitären Bergbahn – geeignet ist, um deren Zukunft zu sichern, ist sehr schwierig zu beantworten. Grundsätzlich kann das der Markt am besten und Politikerinnen/Politiker und Verwaltungen können niemals über die Fülle an Informationen verfügen, um zu einem richtigen Entscheid zu kommen (Drewello, 2018). Gross ist die Gefahr zu strukturerhaltenden Subventionen, bei denen kein Ende abzusehen ist und die daher nicht nachhaltig sind.⁵¹ Dieses Risiko besteht besonders bei Infrastruktursubventionen, die Folgeinvestitionen in Form von Betriebs- und zyklischen Instandsetzungskosten⁵² nach sich ziehen. Die Subventionierung einer Tourismusinfrastruktur auf dauerhafter Basis und ohne Aussicht auf Besse-

rung (reine Erhaltungssubvention) scheint besonders problematisch, wenn die sogenannte «Gemeinwohlorientierung» fehlt.⁵³ Diese ist allenfalls bei kleineren Skigebieten vorhanden, die besonders stark durch das Gros der lokalen Bevölkerung genutzt werden, doch bei grossen Anlagen mit vorwiegend touristischer Nutzung in Frage zu stellen.

Zur Überprüfung der Eignung gehört nicht nur, ob eine bestimmte Massnahme – zum Beispiel ein Hotelvorhaben – tatsächlich geeignet ist, ein erwartetes Ergebnis nach sich zu ziehen (zum Beispiel eine nachhaltige Erhöhung der Logiernächtezahlen), sondern auch, ob das Projekt an und für sich seriös und professionell ist (zum Beispiel bezüglich der Abschätzung der Gesamtkosten). Somit ist es mit der generellen Eignung eines Infrastrukturvorhabens zur Erreichung eines übergeordneten Ziels nicht getan, sondern dieses muss auch einer einzelfallweisen qualitativen Prüfung standhalten. Diese ist anspruchsvoll, umso mehr, als es sich bei touristischen Infrastrukturen meist um Unternehmen handelt, die wirtschaftlich zu führen sind. So stellt sich zum Beispiel die Frage, ob die Baukosten, der angenommene Umsatz oder die kalkulierte Gewinnmarge realistisch sind. Solche Analysen sind schwierig und setzen Spezialwissen, Erfahrung und Marktkenntnisse voraus, wie sie in einer Gemeinde meist nicht vorhanden sind. Daher ist es wichtig, neutrale Fachexpertise beizuziehen.⁵⁴

⁵¹ Vgl. Handlungsempfehlung 3: Verhindere Erhaltungssubventionen

⁵² Die Instandsetzungskosten gehören zum Oberbegriff Unterhalt. Gemeint ist damit gemäss SIA Norm 469 «Bewahren oder Wiederherstellen eines Bauwerks ohne wesentliche Änderung der Anforderungen». Der Unterhalt umfasst somit Instandhaltung, Instandsetzung und Erneuerung, ohne Veränderung. Während die Instandhaltung zu den Betriebskosten gehört, fallen die Instandsetzungs- und Erneuerungskosten nur zyklisch an, dürfen aber bei der finanziellen Gesamtbetrachtung nicht ausser Acht gelassen werden.

⁵³ «Die Gemeinwohlorientierung trifft vor allem öffentliche Beteiligungen ohne Gewinnerzielungsabsicht, wie bspw. Theater- und Schauspielhäuser, Museen, aber genauso Universitäten und Schulen, Krankenhäuser sowie sozialen Wohnungsbau etc. (...) Nur durch eine öffentliche Subventionierung können diese Leistungen angeboten werden.» Spennlingwimmer, Tanja, Der Public Corporate Governance Kodex in öffentlichen Unternehmen, S. 44

⁵⁴ Vgl. Handlungsempfehlung 13: Schuster, bleib bei deinen Leisten

Exkurs: Gemeindegrenze vs. touristischer Funktionsraum

Die Grenzen politischer Gemeinden sind in aller Regel historisch bedingt und gehen auf vortouristische Zeiten zurück. Es ist durchaus möglich, aber leider häufig nicht der Fall, dass der Gemeindefunktionsraum mit dem touristisch relevanten Raum, dem Destinationsraum, übereinstimmt. Erforderlich ist eine Betrachtung nach funktionalen und nicht nach politischen Grenzen, was bei DMOs und Tourismusregionen gewährleistet ist. Die funktionale Betrachtung in der Dimension des touristisch relevanten Raums steht bei der Planung von Tourismusinfrastruktur leider häufig im Hintergrund. So kommt es im Ergebnis vor, dass zwei benachbarte Gemeinden ohne Absprache je in ein Schwimmbad oder Kulturzentrum investieren.

Die Planung von touristischen Infrastrukturen sollte in Zukunft reisegebiets- und themenbezogen und nicht nach politischen Kriterien und Grenzen erfolgen. Dafür fehlen allerdings die Anreize und Instrumente. Im Gegenteil: Die Tourismusfinanzierung ist kommunal ausgerichtet und die Gemeinden geniessen eine hohe Autonomie, aber auch Eigenverantwortlichkeit, die sich auch im Steuer- und Abgabensystem widerspiegelt. Eine Vereinheitlichung der Tourismusfinanzierung, verbunden mit einer diesbezüglichen Beschränkung der Gemeindeautonomie, wurde im Kanton Graubünden durch die Bevölkerung am 25. November 2012 abgelehnt. Vor diesem Hintergrund scheint eine noch darüber hinausgehende Koordination der Infrastrukturentscheide zurzeit wenig realistisch.

Ein Beispiel für eine gelungene Koordination ist auf Bundesebene das NASAK (Nationales Sportanlagenkonzept), auf dessen Basis Sportanlagen von nationaler Bedeutung geplant und koordiniert werden. Der Bund hat die Möglichkeit, Finanzhilfen an den Bau solcher Anlagen zu leisten.

Notwendigkeit

Massnahmen der öffentlichen Hand müssen nicht nur geeignet, sondern auch notwendig sein. Die öffentliche Hand soll nur soweit eingreifen, wie nötig (mindestens wirksames Mittel). Dieses Kriterium bereitet vordergründig keine Probleme, weil sich faktisch infolge fehlender Renditen keine privaten Investoren finden und die Intervention der Tourismusgemeinde somit notwendig scheint.⁵⁵

Bei vertiefter Betrachtung ist das Kriterium der Notwendigkeit jedoch sehr anspruchsvoll, denn es stellen sich verschiedene Fragen. Ist eine bestimmte Massnahme, zum Beispiel die finanzielle Stabilisierung einer Bergbahn durch ein Darlehen, tatsächlich notwendig? Liesse sich das Ziel der Wohlfahrtsmehrung nicht auch anders erreichen? Wären möglicherweise andere Massnahmen zielführender und günstiger, zum Beispiel, die Ausarbeitung und Umsetzung einer griffigen Sommerstrategie? In aller Regel ist es zumindest sinnvoll, nebst der Infrastrukturmassnahme noch weitere flankierende Massnahmen zu ergreifen.

Angemessenheit

Angemessenheit bedeutet, dass eine Massnahme nicht in einem Missverhältnis zum verfolgten Zweck oder zu anderen zu beachtenden Interessen steht (Thomas, 2008). Es geht somit um die Frage der Verhältnismässigkeit von Aufwand und Ertrag. Die Beurteilung der Angemessenheit in einem konkreten Fall bedingt das Vorhandensein einer Aufstellung sowohl der angestrebten Ziele als auch der zu deren Erreichung einzusetzenden Mittel. Aber selbst wenn eine solche Abschätzung vorhanden ist, so kennt man doch erst ex post den tatsächlichen Aufwand. Die Messung der Wirkung ist vergleichsweise anspruchsvoll und kann im Rahmen einer Wertschöpfungsstudie erfolgen. So ist zum Beispiel durch die Universität St. Gallen in den Jahren 2001, 2009 und 2017 je eine Studie über die regionalwirtschaftlichen Effekte des Kultur- und Kongresszentrums Luzern KKL und des Lucerne Festivals durchgeführt worden (Scherer et al., 2017). Die ermittelte Wertschöpfung wird beigezogen, um den Nutzen von Investitionen in die Tourismusinfrastruktur zu rechtfertigen.

⁵⁵ Vgl. Handlungsempfehlung 1: Vertraue dem Markt

Ob die erzielten Effekte genügen, das heisst in einem angemessenen Verhältnis zum Aufwand stehen, ist dann oftmals eine Ermessensfrage.

Im Zusammenhang mit der Angemessenheit gilt es aus Gemeindesicht immer auch zu beachten, ob das geplante finanzielle Engagement in einem Verhältnis zur Grösse der Gemeinde und zu ihrer finanziellen Leistungs- und Risikofähigkeit steht. Zu beachten ist auch die Klumpenrisikothematik.

Es übersteigt den Rahmen und die Zielsetzung der vorliegenden Arbeit, ein Bewertungssystem für öffentliche Investitionen in Tourismusinfrastrukturen zur Verfügung zu stellen. Unser Schwergewicht liegt beim Beteiligungsmanagement, denn es gilt, gute Entscheide zu fällen und diese professionell umzusetzen.

5.3 Handhabung durch den Kanton Graubünden

Nicht nur die Gemeinden, die bei dieser Arbeit im Zentrum stehen, haben Finanzierungsentscheide im Zusammenhang mit Tourismusinfrastrukturen zu fällen, sondern auch die Kantone. Der Kanton Graubünden benutzt dabei das Kriterium der Systemrelevanz, das aus dem Grossbankenkontext bekannt ist. Gemäss Art. 7 und 8 des Bankengesetzes ist eine Bank dann systemrelevant, wenn deren Ausfall die Schweizer Volkswirtschaft und das schweizerische Finanzsystem erheblich schädigen würde. «Funktionen sind systemrelevant, wenn sie für die schweizerische Volkswirtschaft unverzichtbar und nicht kurzfristig substituierbar sind.» (Schweizerische Eidgenossenschaft, 1934) Wird eine Bank als systemrelevant klassifiziert, so unterliegt sie besonderen Auflagen – mit dem Ziel, die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems zu sichern, volkswirtschaftlich wichtige Funktionen zu gewährleisten und staatliche Beihilfen zu vermeiden.⁵⁶ Die zu erfüllenden Auflagen liegen in den Bereichen Eigenmittel, Liquidität, Risikoverteilung und -limitierung sowie Notfallplanung.

Wird zum Beispiel eine Bergbahn als systemrelevante Infrastruktur qualifiziert, kann sie unter bestimmten Umständen und zu bestimmten Zwecken finanziell unterstützt werden (Die Südostschweiz, 2018). Klarheit schafft die «Richtlinie betreffend Gewährung von Beiträgen an systemrelevante Infrastrukturen». (Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden (DVS GR), 2016) Als solche gelten demnach «zusammenfassend ausgeführte Vorhaben, die in der Regel zentrales Element einer touristischen Wertschöpfungskette sind oder werden sollen. Von solchen Infrastrukturen können somit diverse Unternehmen im touristischen Gesamtsystem direkt oder indirekt profitieren. Eine systemrelevante Infrastruktur hat Impulscharakter für die regionale Entwicklung.»

Beiträge des Kantons an systemrelevante Infrastrukturen sind möglich (kumulativ erfüllt), «wenn:

- a) es sich um ein besonders innovatives Vorhaben oder um eines mit besonderem volkswirtschaftlichem Nutzen handelt;
- b) bestehende Infrastrukturen berücksichtigt sind;
- c) die zumutbaren Eigenleistungen erbracht und mögliche Drittleistungen ausgeschöpft sind;
- d) ein Betriebskonzept vorliegt;
- e) die betriebswirtschaftliche Tragbarkeit des Vorhabens aufgezeigt ist und
- f) sie in der Regel für die Öffentlichkeit zugänglich sind.» (Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden (DVS GR), 2016)

Zwingend ist zudem, dass ein gesamtwirtschaftliches Bedürfnis nachgewiesen werden kann. Dies ist nach der genannten Richtlinie dann der Fall, wenn ein Vorhaben

- a) «in seiner Ausstrahlung und Wirkung die wirtschaftliche Entwicklung stärkt;
- b) Potenzial zur Schaffung von privatwirtschaftlichen Arbeitsplätzen sowie zur Steigerung der Wertschöpfung entlang einer Wertschöpfungskette hat;
- c) für verschiedene vor- und nachgelagerte Unternehmen von wirtschaftlichem Nutzen ist und

⁵⁶ Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft, Bankengesetz

- d) für die Regionalwirtschaft von besonderem volkswirtschaftlichem Nutzen ist.» (Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden (DVS GR), 2016)

Die Systemrelevanz kann ein Hilfskriterium bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit einer Subvention sein. Deren Unterkriterien «Eignung zur Zweckerreichung», «Notwendigkeit» und «Angemessenheit» sind im Kriterienkatalog des Kantons berücksichtigt. Ausserhalb der stringenten Handhabung des Begriffs «Systemrelevanz» beim Kanton wird dieser allerdings heute durch Gemeinden und Infrastrukturunternehmen schon fast inflationär verwendet, was zunehmend auf Kritik stösst.⁵⁷ Wird der massgebende Perimeter nämlich klein genug gewählt, zum Beispiel der geografische Raum der Gemeinde, so ist letztlich immer Systemrelevanz gegeben. Vermehrt wird auf die Notwendigkeit einer regionalen und marktbezogenen Betrachtung hingewiesen (Meister et al., 2012).⁵⁸ Unabhängig davon muss man sich vor Augen halten, dass das Kriterium der Systemrelevanz zwar bei Banken und Infrastrukturen am vergleichbaren Kriterium des volkswirtschaftlichen Nutzens anknüpft, aber zu vollkommen unterschiedlichen Ableitungen führt. So sieht sich eine systemrelevante Bank zusätzlichen Auflagen der Finanzmarktregulierung ausgesetzt, während eine systemrelevante Infrastruktur offenbar eine Art Recht auf Subventionen hat, bei denen es sich oftmals klar um Erhaltungssubventionen handelt. Das Konzept der systemrelevanten Infrastruktur ist angesichts dieser Erkenntnis möglicherweise noch weiterzuentwickeln.

Zur Gewährleistung qualitativ hochstehender und nachvollziehbarer Entscheide ist im Rahmen des Projekts *InfraTour* ein Unterstützungstool entwickelt worden: der *InfraCheck*. Dieser bietet sowohl Orientierung im komplexen Entscheidungsprozess als auch inhaltliche Unterstützung bei Fachfragen und nimmt die genannten Punkte auf. Für weitere Angaben wird auf den Leitfaden verwiesen.

⁵⁷ Vgl. Handlungsempfehlung 9: Sei nicht naiv – es geht um handfeste wirtschaftliche Interessen

⁵⁸ Vgl. Handlungsempfehlung 1: Vertraue dem Markt

6 Beteiligung an touristischen Infrastrukturen durch Gemeinden im Kanton Graubünden

Im Rahmen des vorliegenden Projekts wurde einerseits eine quantitative Erhebung über das Ausmass der Beteiligungen durch Gemeinden im Kanton Graubünden durchgeführt (Kapitel 6). Andererseits wurde eine qualitative Erhebung über die Umsetzung des Beteiligungsmanagements bei den Pilotgemeinden durchgeführt (Kapitel 7).

6.1 Ausmass

6.1.1 Erhebung bei den wichtigsten Tourismusgemeinden in Graubünden

Das finanzielle Engagement von politischen Gemeinden in Graubünden im Bereich der touristischen Infrastrukturen hat gefühlt ein hohes Ausmass erreicht. Um diese Annahme empirisch zu belegen, wurde im Rahmen dieses Projekts eine quantitative Erhebung

bei 25 wichtigen Tourismusgemeinden im Kanton durchgeführt.

Die Auswahl der Gemeinden erfolgte unter Berücksichtigung ihrer touristischen Bedeutung. Diese kann anhand unterschiedlicher Kriterien gemessen werden. Aus Gründen der Praktikabilität haben wir uns auf die beiden einfach messbaren Kriterien *Logiernächte* und *Zimmerangebot* geeinigt (Daten: Jahr 2016), was eine Vereinfachung darstellt. Jedoch sind die genannten Grössen bereits ein guter Indikator, um die Wichtigkeit des Tourismus in einer Gemeinde einzuschätzen. Andere Faktoren wie die Einwohnerzahl, die flächenmässige Grösse (beides keine touristischen Indikatoren) oder weitere wirtschaftliche Indikatoren wurden bewusst nicht berücksichtigt, um eine möglichst einfache und nachvollziehbare Auswahl zu gewährleisten.

Um eine Vergleichbarkeit zwischen den beiden Grössen «Logiernächte» und «Anzahl Zimmer» herzustellen, wurden diese gleichwertig gewichtet und rangiert. Das Ergebnis ist aus nachfolgender Zusammenstellung ersichtlich (siehe Tabelle 3).⁵⁹

⁵⁹ Vgl. Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden, Statistik und Register (Anm.: Die Zahlen stammen aus dem Jahr 2016)

Gemeinde	Logiernächte	Zimmerangebot	Rang
Davos	798 062	3617	1
St. Moritz*	610 740	2977	2
Arosa*	362 761	1969	3
Pontresina	295 056	1156	4
Scuol*	249 061	922	5
Vaz/Obervaz	208 524	726	6
Sils i.E. / Segl	188 639	770	7
Flims*	148 779	813	8
Samnaun	160 653	644	9
Laax	162 325	535	10
Klosters-Serneus	119 646	688	11
Chur	155 280	591	12
Surses*	61 995	455	13
Celerina/Schlarigna	107 797	388	14
Zernez	72 158	393	15
Silvaplana	72 537	315	16
Bregaglia	41 504	415	17
Poschiavo	45 976	365	18
Samedan	47 005	198	19
Bergün/Bravuogn	49 629	186	20
Vals*	44 924	224	21
Tujetsch	55 195	181	22
Val Müstair	40 378	240	23
Churwalden	35 441	242	24
Zuoz	41 356	183	25

*Partnergemeinden im Projekt *InfraTour*

Tabelle 3: 25 wichtige Tourismusgemeinden im Kanton Graubünden

6.2 Datenquellen und Erhebungszeitraum

Für die Erhebung der Beteiligungen massgeblich waren in erster Linie die Jahresrechnungen der Gemeinden (Bilanz, Erfolgsrechnung, Aufstellung von Ausserbilanzgeschäften) mit den darin ausgewiesenen Werten und Kennzahlen. Die für das Projekt relevanten Daten wurden systematisch mithilfe eines im Vorfeld zusammen mit den Partnergemeinden konzipierten Rasters erhoben. Bei Unklarheiten oder fehlenden Angaben wurden die betreffenden Gemeinden telefonisch oder schriftlich kontaktiert, um die Daten bereinigen zu können.

Zur systematischen Erhebung der gemeindlichen Engagements wurden die Anlagen in sechs Infrastrukturtypen aufgeteilt.⁶⁰ Zudem erfolgte eine Gliederung nach Finanzierungs- resp. Beteiligungstyp.⁶¹

Der Betrachtungszeitraum erstreckt sich auf drei Jahre (2014, 2015 und 2016), da aus Ressourcen Gründen eine längere Erhebung nicht möglich war. Trotz des dadurch limitierten Aussagewerts lassen sich bei einzelnen Gemeinden Tendenzen auf Objekt- und Portfolioebene erkennen.

⁶⁰ Zu den «Infrastrukturtypen» siehe Kapitel 6.3 *Infrastrukturtypen*

⁶¹ Zu den «Finanzierungsmöglichkeiten» siehe Kapitel 2.3 *Beteiligung*

6.3 Infrastrukturtypen

Aufbauend auf den in Kapitel 2.1 angeführten Definitionen werden die folgenden Typen touristischer Infrastrukturen unterschieden:

- Transport- und technische Anlagen
- Hospitality-Infrastruktur
- MICE-Infrastruktur
- Freizeitanlagen Indoor
- Freizeitanlagen Outdoor
- Besondere Verkehrswege/-infrastruktur
- Sonstige

Unter *Hospitality-Infrastruktur* sind sämtliche Einrichtungen der Beherbergung und der Gastronomie zusammengefasst. Als *MICE-Infrastruktur* (Meetings, Incentives, Conventions, Events) zählen Infrastrukturen zur Ausrichtung von Meetings, Incentive-Reisen, Kongressen und Veranstaltungen (bspw. ein Kongresszentrum, das sich im Besitz einer Gemeinde befindet). In der Kategorie *Sonstige* werden alle weiteren Anlagen zusammengefasst, die sich keiner der genannten Kategorien zuordnen lassen.⁶²

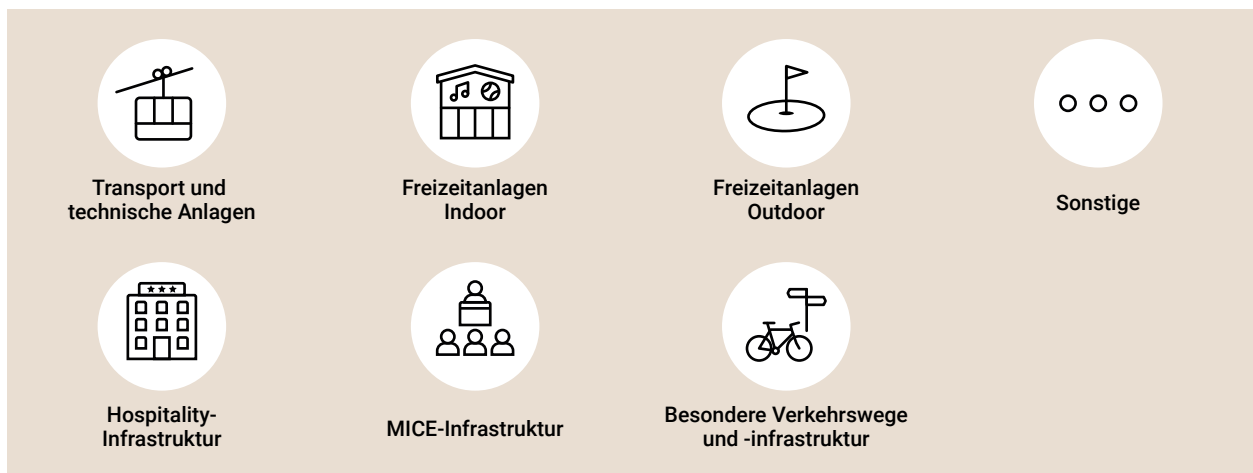


Abbildung 6: Übersicht der sechs Beteiligungskategorien für touristische Infrastrukturen

⁶² Mehr Informationen siehe Anhang

6.4 Finanzierungs- und Beteiligungstypen

Zur Erhebung der finanziellen Werte werden die vier Kategorien *bilanzwirksam*, *erfolgswirksam*, *Eventualverpflichtungen* und *sonstige Instrumente* unterschieden.⁶³

Für die Analyse der *bilanzwirksamen Beteiligungen* wurden die Buchwerte aus der Bilanz ausgewertet. Deren Höhe ist stark von der Abschreibungspolitik der jeweiligen Gemeinde abhängig, welche wiederum direkt mit deren Finanzstärke zusammenhängt. Daher kann es vorkommen, dass gewisse Anlagen einerseits bereits vollständig abgeschrieben sind und lediglich noch mit einem Pro-memoria-Wert in der Bilanz geführt werden, obwohl sie effektiv noch einen erheblichen Wert haben (stille Reserven). Dies schränkt die Aussagekraft ein. Andererseits ist allerdings auch nicht auszuschließen, dass Gemeinden unrealistisch hohe Anlagewerte ausweisen, die dem Umstand nicht genügend Rechnung tragen, dass negative Cashflows erwirtschaftet werden und der ökonomische Wert tiefer wenn nicht sogar negativ ist. Bei einer Ertragswertbetrachtung müsste in solchen Fällen daher ein Nullwert eingesetzt werden. Konsequenterweise müssten für vorprogrammierte und

durch die Gemeinde zu tragende künftige Verluste eigentlich sogar zweckgebundene Rückstellungen gemacht werden. Interessant wäre auch eine Auswertung nach Anschaffungswerten gewesen, die jedoch nicht vollständig vorhanden waren, weshalb darauf verzichtet werden musste.

Einmalige oder wiederkehrende Betriebsbeiträge wurden aus den Erfolgsrechnungen der Gemeinden ermittelt (*erfolgswirksame Beteiligungen*). Dabei nicht berücksichtigt sind Kosten im Zusammenhang mit der Bespielung der Anlagen (bspw. Kosten für Events, Unterstützungsbeiträge für Veranstaltungen etc.). Mit Bezug auf die Erfolgsrechnung ist zu betonen, dass die jährlichen Abschreibungen der Gemeinden auf den direkt gehaltenen Tourismusimmobilien infolge nicht öffentlich zugänglicher Anlagebuchhaltungen nicht erfasst werden konnten, aber betragslich erheblich sind.

Im Weiteren wurden zur Erhebung der *Eventualverpflichtungen* sowie der *sonstigen Instrumente* die entsprechenden Werte (unter anderem der Ausserbilanzgeschäfte) erhoben.

⁶³ Zu den Begrifflichkeiten siehe Kapitel 2.3 *Beteiligung*

6.5 Ergebnisse

6.5.1 Verteilung

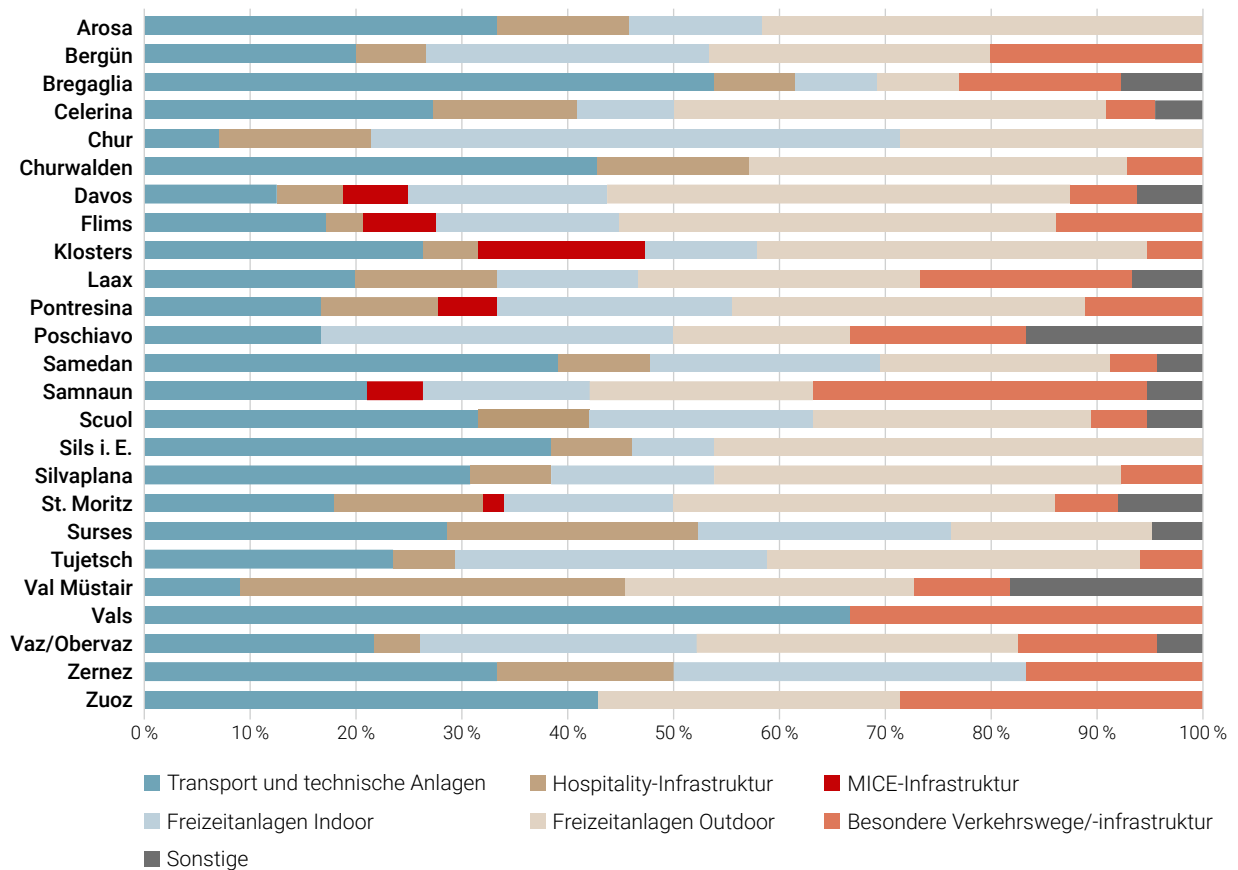


Abbildung 7: Beteiligungsverteilung der Gemeinden an den sechs Infrastrukturtypen in Prozenten

Bei der Anzahl der Beteiligungen pro Gemeinde ist eine hohe Spannweite (von 6 bis 47 Beteiligungen) erkennbar, wobei die meisten Gemeinden unter 25 Beteiligungen bleiben. Entsprechend ist auch die Risikostreuung sehr unterschiedlich. Die Verteilung auf einzelne Infrastrukturtypen ist ebenfalls recht unterschiedlich (siehe Abbildung 7).

Insgesamt wurden 433 Objekte in 25 Gemeinden eruiert, welche einen touristischen Kontext aufweisen (siehe Abbildung 8). Die meisten Objekte (135) sind in der Kategorie *Freizeitanlagen Outdoor* auszumachen. Dies überrascht insofern nicht, als dass – gerade in höher gelegenen Gemeinden – oftmals die

öffentliche Hand einen Badesee oder Mountainbike-Trail für den Sommer bzw. eine Langlaufloipe oder ein Eisfeld für den Winter finanziert. Ebenfalls häufig werden *Transport und technische Anlagen* (112 Objekte) sowie *Freizeitanlagen Indoor* (76 Objekte) unterstützt. Immerhin 44 Objekte sind der *Hospitality-Infrastruktur* zuzuordnen. Dies ist bemerkenswert, weil Objekte im Zusammenhang mit der Gästebeherbergung touristische Suprastruktur darstellen und eindeutig nicht zum Service public gehören.

Die Kategorien *MICE-Infrastruktur* und *Besondere Verkehrswege/-infrastruktur* sowie die Restkategorie *Sonstige* stellen zusammen lediglich 66 Objekte.

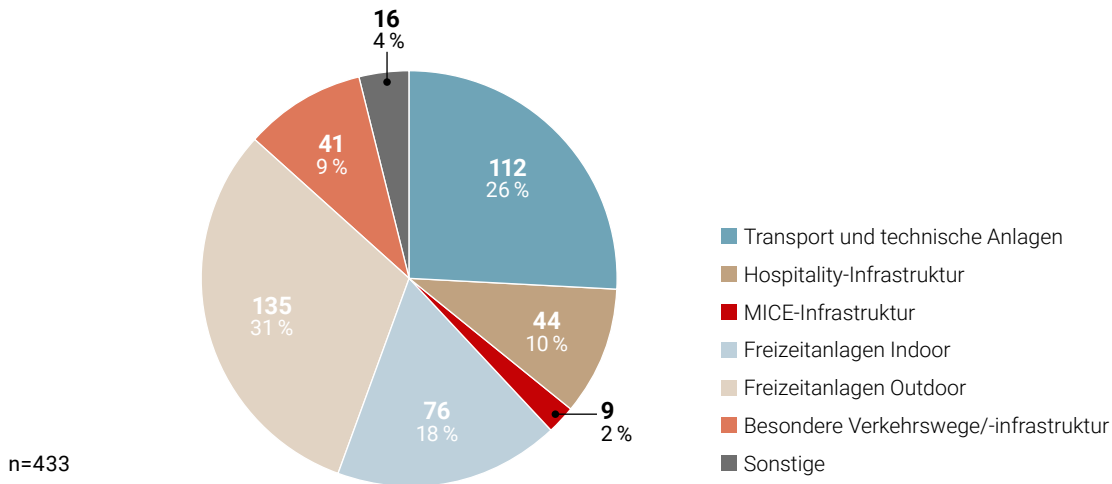


Abbildung 8: Anzahl Beteiligungsobjekte und Anteile in Prozent

6.5.2 Anzahl Engagements und Beteiligungsformen

Für die 433 Beteiligungsobjekte bestehen insgesamt 626 finanzielle Engagements der Gemeinden (siehe Abbildung 8). Der Grund dafür liegt darin, dass einzelne Objekte mehrfach finanziert werden. Beispielsweise kann eine Bergbahn einerseits mit einem Kredit (Fremdkapitalgeber) und einer Bürgschaft unterstützt werden, und zusätzlich kann sich die Gemeinde am Aktienkapital dieser Gesellschaft beteiligen. Die häufigsten Formen sind direkt gehaltene Immobilien (239 Engagements) sowie wiederkehrende

Zuschüsse (266 Engagements). In den meisten Fällen hat dies damit zu tun, dass eine Gemeinde eine touristische Infrastrukturanlage besitzt und diese auch selber betreibt. Nur in Ausnahmefällen ist ein externer Dritter für den Betrieb zuständig.

Ein wertmässiger Ausweis der Beteiligungshöhe in den einzelnen Beteiligungskategorien ist nur begrenzt aussagekräftig, da es sich um unterschiedliche Arten der Beteiligung handelt, mit dementsprechend unterschiedlich langer Kapitalbindung und unterschiedlichen Haftungsregelungen.

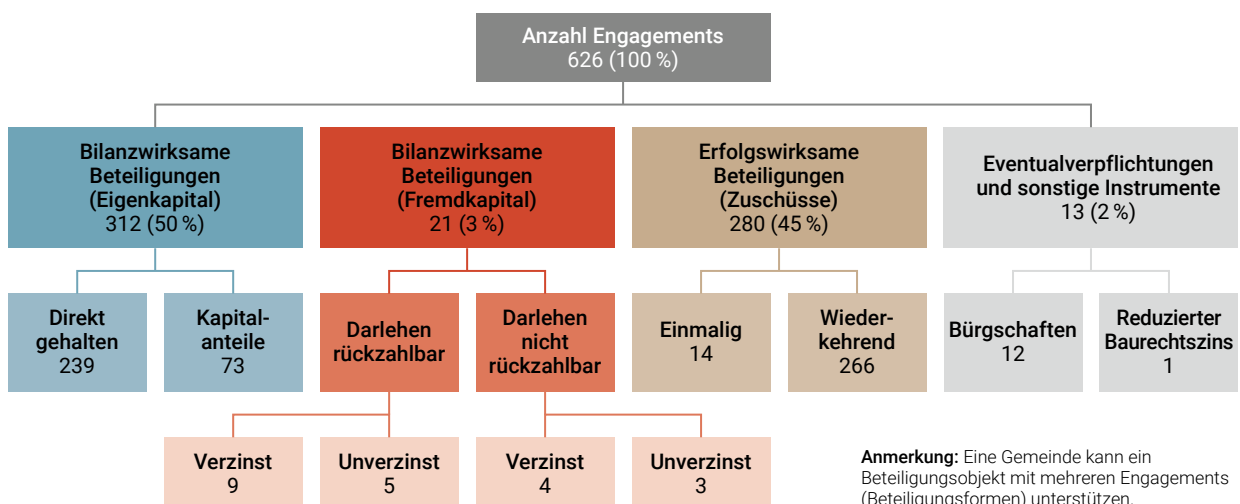


Abbildung 9: Anzahl Engagements in den Gemeinden

6.5.3 Beteiligungshöhe

Beteiligungen (per Stichtag / pro Geschäftsjahr)	Beträge 2016	in %
Total bilanzwirksame Beteiligungen (Buchwerte)	CHF 322 093 000	100 %
davon direkt gehaltene Immobilien	CHF 273 684 000	85 %
davon Kapitalanteile an Gesellschaften	CHF 30 171 000	9 %
davon Darlehen	CHF 18 238 000	6 %
Total erfolgswirksame Beteiligungen	CHF 38 406 000	100 %
davon Betriebsbeiträge wiederkehrend	CHF 36 312 000	95 %
davon Betriebsbeiträge einmalig	CHF 2 094 000	5 %
Total Beteiligungen Ausserbilanz	CHF 38 045 250	100 %
Total Beteiligungen sonstige Instrumente	marginal	
n=25		

Tabelle 4: Übersicht Beteiligungen Tourismusgemeinden Graubünden 2016

Die Ergebnisse im Zusammenhang mit der Beteiligungshöhe bestätigen die Vermutung, dass Tourismusgemeinden gesamthaft in einem erheblichen Ausmass mit unterschiedlichen Instrumenten an Tourismusinfrastrukturen beteiligt sind respektive diese subventionieren. Leider ist ein Vergleich mit Gemeinden aus dem Schweizer Mittelland zufolge fehlender Daten nicht möglich.

Bilanzwirksame Beteiligungen

Die Beteiligungsquoten der Gemeinden schwanken stark. Die am stärksten exponierten Gemeinden sind

mit über 40 % ihrer Bilanzsumme engagiert. Setzt man die Buchwerte per 31.12.2016 der bilanzwirksamen Beteiligungen ins Verhältnis zur gesamten Bilanzsumme der 25 Gemeinden, zeigt sich, dass diese mit einer Höhe von CHF 322,1 Mio. rund 12,5 % der Bilanzsumme ausmachen (siehe nachfolgende Tabelle 5). Anders ausgedrückt ist rund ein Achtel des kommunalen Vermögens dieser Tourismusgemeinden in touristischen Infrastrukturen gebunden, was eine hohe Quote darstellt und auch mit gewissen Risiken verbunden ist.

	Werte
Total Bilanzsumme der untersuchten Gemeinden per 31.12.2016	CHF 2 430 333 570
Total bilanzwirksame Beteiligungen per 31.12.2016	CHF 322 093 000
Buchwerte bilanzwirksame Beteiligungen per 31.12.2016 in % der totalen Bilanzsumme	12,5 %
n=25	

Tabelle 5: Vergleich bilanzwirksame Beteiligungen und total Bilanzsummen

Erfolgswirksame Beteiligungen

Die erfolgswirksamen Beteiligungen in Form von Betriebsbeiträgen werden meist wiederkehrend ausbezahlt. Einmalige Betriebsbeiträge befinden sich demgegenüber auf tiefem Niveau. Die Gemeinden sind

somit meist mehrjährig verpflichtet und leisten nicht nur einmalige Beiträge. Die jährlichen Aufwendungen für touristische Infrastrukturen bewegen sich mit 4,5 % der totalen Aufwendungen im Rahmen (siehe Tabelle 6). Es zeigen sich allerdings grosse Unterschiede im Gemeindevergleich: Während gewisse

Gemeinden lediglich 0,5 bis 2,0 % ihrer jährlichen Aufwendungen für touristische Infrastrukturen einsetzen, wenden andere teilweise mehr als 20 % ihres Jahresbudgets dafür auf. Dies ist ein sehr hoher Wert, der zeigt, dass vereinzelt essenzielle Summen

in die touristische Förderung fließen. Bei einer Verschlechterung der Finanzlage der Gemeinden und entsprechenden Sparmassnahmen müsste der Tourismus mit empfindlichen und möglicherweise existenzbedrohenden Reduktionen rechnen.

	Werte
Total Aufwendungen der untersuchten Gemeinden pro 2016	CHF 959 457 000
Total erfolgswirksame Beteiligungen pro 2016	CHF 38 406 000
Betriebsbeiträge erfolgswirksame Beteiligungen pro 2016 in % der totalen Aufwendungen	4,5 %
n=25	

Tabelle 6: Vergleich erfolgswirksame Beteiligungen und Total Aufwendungen

Eventualverpflichtungen und sonstige Instrumente

Der Wert von CHF 38,0 Mio. in Form von Eventualverpflichtungen (Bürgschaften) per 31.12.2016 ist im Vergleich zu den bilanzwirksamen Beteiligungen gering. Offenbar verfügen die Gemeinden über die erforderliche Liquidität für bilanzwirksame Beteiligungen. Sonstige Instrumente wie Steuererleichterungen oder reduzierte Baurechtszinsen wirken sich betragslich nur gering aus. Eine präzise Erhebung war im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich, weshalb wir keine Werte eingesetzt, sondern diesen Beteiligungstyp bloss pro memoria erwähnt haben.

Mehrjahresvergleich

Der Mehrjahresvergleich zeigt ein stabiles Bild (siehe Tabelle 7). Insbesondere sind die bilanzwirksamen Beteiligungen relativ stabil, besonders auch die Werte der direkt gehaltenen Immobilien. Aufgrund der betrachteten Jahresrechnungen kann zudem festgestellt werden, dass in der Regel Abschreibungen vorgenommen werden. Ob diese in der betriebswirtschaftlich notwendigen Höhe erfolgen, konnte im Rahmen dieses Projekts nicht erhoben werden. Dass die Buchwerte dennoch stabil sind, hängt vermutlich mit laufend neu eingegangenen Beteiligungen zusammen. Für den Zeitraum 2014 bis 2016 kann keine Zunahme der totalen Beteiligungshöhe nachgewiesen werden. Die Betriebsbeiträge haben im Betrachtungszeitraum leicht zugenommen, wobei die Gründe unklar sind.

Beteiligungen (per Stichtag / pro Geschäftsjahr)	Beträge 2014	Beträge 2015	Beträge 2016
Total bilanzwirksame Beteiligungen (Buchwerte)	CHF 335 323 000	CHF 321 465 000	CHF 322 093 000
davon direkt gehaltene Immobilien	CHF 277 815 000	CHF 267 876 000	CHF 273 684 000
davon Kapitalanteile an Gesellschaften	CHF 33 476 000	CHF 34 752 000	CHF 30 171 000
davon Darlehen	CHF 24 032 000	CHF 18 837 000	CHF 18 238 000
Total erfolgswirksame Beteiligungen	CHF 37 076 000	CHF 35 233 000	CHF 38 406 000
davon Betriebsbeiträge wiederkehrend	CHF 35 043 000	CHF 34 345 000	CHF 36 312 000
davon Betriebsbeiträge einmalig	CHF 2 033 000	CHF 888 000	CHF 2 094 000
Total Beteiligungen Ausserbilanz	CHF 38 228 000	CHF 37 807 250	CHF 38 045 250
Total Beteiligungen sonstige Instrumente	marginal	marginal	marginal
n=25			

Tabelle 7: Übersicht Beteiligungen Tourismusgemeinden Graubünden im Mehrjahresvergleich

6.6 Erkenntnisse

Aus den Analysen der Beteiligungssituation von Bündner Tourismusgemeinden im Jahr 2016 lassen sich interessante Erkenntnisse gewinnen.

Die beiden nachfolgenden Tabellen (Tabelle 8 und Tabelle 9) fassen die wichtigsten Aussagen und Erkenntnisse zusammen.

Aussagen	Erkenntnisse
Die Bündner Tourismusgemeinden ...	Die Bündner Tourismusgemeinden ...
... sind erheblich an der lokalen touristischen Infrastruktur beteiligt: <ul style="list-style-type: none"> – Total halten sie 433 Beteiligungsobjekte (Median = 16 pro Gemeinde). – Der Wert der indirekten und direkten Beteiligungen (auf Basis von Buchwerten) beträgt CHF 322 Mio. – Die gesprochenen Betriebsbeiträge liegen bei CHF 36 Mio. 	... sind eigentliche «Tourismusunternehmen» und gehen damit bedeutende finanzielle Risiken und Verpflichtungen ein.
... sind besonders über direkte Beteiligungen und wiederkehrende Betriebsbeiträge engagiert.	... sind durch ihre Beteiligungen finanziell langfristig gebunden. Der finanzielle Spielraum für zentrale Gemeindeaufgaben wird dadurch eingeengt.
... unterscheiden sich stark in Bezug auf ihre Beteiligungsintensität (Anzahl, Höhe, Anteil an Bilanz/Gesamtaufwand) und Beteiligungsformen.	... unterscheiden sich bezüglich ihrer Anforderungen an ein zweckmässiges Beteiligungsmanagement.
... sind stark in Freizeitanlagen Outdoor (31 %) sowie Transport und Technische Anlagen (26 %) investiert.	... setzen ein Finanzierungsschwergewicht bei Bergbahnen und Outdoor-Anlagen.

Tabelle 8: Aussagen und Erkenntnisse zu Beteiligungsobjekten Teil 1

Auch in Bezug auf die Korrelation der Anzahl Logiernächte, der Gemeindegrösse (Anzahl Einwohner) und des Ressourcenpotenzial-Index (RP-Index)⁶⁴ mit der Anzahl Beteiligungsobjekte, der Beteiligungshöhe und den wiederkehrenden Be-

triebsbeiträgen lassen sich interessante Erkenntnisse gewinnen und festhalten. Dabei wurden die genannten Grössen jeweils einzeln miteinander verglichen.

⁶⁴ Zur Thematik des «Ressourcenpotenzial-Index» vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, NFA Faktenblatt 5, Ressourcenindex, September 2004

Aussagen	Erkenntnisse
Die Anzahl Logiernächte korreliert positiv (stark signifikant) mit <ul style="list-style-type: none"> – der Anzahl Beteiligungsobjekte – der Beteiligungshöhe, in CHF – der Beteiligungshöhe an der Bilanzsumme, in % – den Betriebsbeiträgen (wiederkehrend), in CHF 	Das Engagement der Gemeinden für den Tourismus wächst mit der Relevanz des Tourismus, gemessen an der Anzahl Logiernächte.
Die Gemeindegrosse (Anzahl Einwohner) korreliert positiv (stark signifikant) mit den Betriebsbeiträgen (wiederkehrend), in CHF.	Grössere Gemeinden unterstützen den Tourismus stärker mit wiederkehrenden Beiträgen. Für direkte Beteiligungen ist dieser Zusammenhang unklar.
Der RP-Index korreliert positiv (stark signifikant) mit der Anzahl Beteiligungsobjekte.	Ressourcenstarke Gemeinden beteiligen sich stärker an touristischen Infrastrukturen als ressourcen-schwache.

Tabelle 9: Aussagen und Erkenntnisse zu Beteiligungsobjekten Teil 2

Weitere Erkenntnisse

Die Beteiligungshöhe korreliert nicht mit den Betriebsbeiträgen. Es ist nicht festzustellen, dass Gemeinden eine niedrige Beteiligungshöhe mit hohen Betriebsbeiträgen kompensieren.

Kaum ein Zusammenhang besteht zwischen der Anzahl Einwohner im Vergleich zur Anzahl Beteiligungsobjekte (dies auch nach Elimination der Ausreisser).

Zwischen der Anzahl Objekte und der Höhe der Betriebsbeiträge zeichnet sich kein eindeutiger und signifikanter Zusammenhang ab.

Hingegen lässt sich ein leichter Zusammenhang zwischen dem RP-Index (Ressourcenpotenzial) und der Beteiligungshöhe feststellen. Dies bedeutet in der Tendenz, dass ressourcenstarke Gemeinden bereit sind, pro Einzelobjekt grössere Engagements einzugehen.

7 Beteiligungsmangement touristischer Infrastrukturen durch Gemeinden im Kanton Graubünden

7.1 Methodik

Im Rahmen des vorliegenden Projekts konnten mit den 6 Partnergemeinden qualitative Befragungen durchgeführt werden, die sich auf Aspekte des Beteiligungsentscheids fokussierten. Vereinzelt wurden auch mit Bezug auf die weitere Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements gestellt (Beteiligungsverwaltung, Beteiligungsführung, Beteiligungsüberwachung/Controlling).⁶⁵ Die Befragungen fanden im Zeitraum 13.12.2017 – 12.01.2018 bei den jeweiligen Gemeinden vor Ort statt.

7.2 Ergebnisse

Wie die Ausführungen in Kapitel 6 zeigen, unterhalten die wichtigsten Tourismusgemeinden im Kanton Graubünden ausgedehnte Tourismusbeteiligungen mit teilweise hohen Volumina. Ein professionelles Beteiligungsmanagement wäre somit wichtig und unverzichtbar. Wie die Gespräche mit den Pilotgemeinden zeigten, ist dies aber nicht der Fall.

Die kommunale Praxis ist vielmehr vom Grundsatz «shoot and forget» geprägt. Mit anderen Worten: Finanzielle Beteiligungen werden ohne systematische Grundsatzüberlegungen und Diskussionen eingegangen und später, das heisst während der Bestandesphase, kaum aktiv bewirtschaftet.⁶⁶ Dies ist angesichts der oft weitgehenden finanziellen Konsequenzen *grundsätzlich* unverständlich und problematisch. Im Einzelfall kann daraus gar ein ganz konkreter Schaden erwachsen, weil

dadurch die Möglichkeit vergeben wird, durch proaktive Massnahmen negative Entwicklungen zu verhindern. Angesichts der (finanziellen) Verantwortung, die eine Gemeinde im Zusammenhang mit touristischen Beteiligungen gegenüber den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern sowie Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern innehat, sollte in jeder Tourismusgemeinde eine Grundsatzdebatte zur Beteiligungspolitik geführt und anschliessend in einem schriftlichen Konzept formell festgehalten werden.⁶⁷ Darin wäre zu definieren, wie sich die Gemeinde ihre touristische Zukunft vorstellt und welchen (finanziellen) Beitrag sie dazu leisten will.⁶⁸ Ferner wären auch die Grundsätze für die Bewirtschaftung eingegangener finanzieller Engagements zu definieren (Hengel, 2011).⁶⁹

Dies geschieht kaum je, was allerdings nicht weiter erstaunt. Selbst grössere Gemeinwesen, wie eine Untersuchung aus Deutschland zeigt, wenden Steuerungsinstrumente für Beteiligungen kaum an, obwohl diese eigentlich bekannt sind. In diesem Kontext wird gar der Ausdruck «Steuerungsdefizit im kommunalen Beteiligungsmanagement» verwendet.⁷⁰

Aber die lasche Praxis der Gemeinden ist nicht nur wirtschaftlich problematisch, sondern sie verletzt auch das neue Rechnungslegungsmodell HRM2, gemäss welchem die Rechnungslegung von Gemeinden ein Bild des Finanzhaushalts vermitteln soll, das möglichst weitgehend der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage entspricht. In diesem Kontext wird in der deutschen Literatur der Begriff *kommunaler Gesamtabschluss* verwendet, der ein genaues Bild der finanziellen Lage von Kommunen inklusive aller verselbständigten Beteiligungen ermöglichen soll (Hengel, 2011). Dies müsste eine kritische Beurteilung und Bewertung der touristischen Beteiligungen beinhalten.

⁶⁵ Zum Verständnis des Beteiligungsmanagements in der vorliegenden Arbeit siehe Kapitel 4.2

⁶⁶ Vgl. Handlungsempfehlung 12: Vermeide «shoot and forget»

⁶⁷ Vgl. Handlungsempfehlung 10: Verhindere Schnellschüsse und Einzelfallbeurteilungen

⁶⁸ Vgl. Kapitel 4.2.1 *Ordnungsebene*

⁶⁹ Vgl. Kapitel 4.2.2 *Umsetzungsebene*

⁷⁰ Vgl. Handlungsempfehlung 12: Vermeide «shoot and forget»

So schreibt das HRM2 vor, dass Beteiligungen regelmässig auf ihre Werthaltigkeit zu prüfen sind und dass zusammen mit der Jahresrechnung ein Beteiligungsspiegel mit wesentlichen Informationen⁷¹ zur Geschäftstätigkeit zu publizieren ist.⁷²

Bei der Bewertung von Immobilienunternehmen hat sich in der privatwirtschaftlichen Praxis das Prinzip der Ertragswertbetrachtung durchgesetzt. Entscheidend für den Wert ist somit nicht, wie viel in eine Immobilie investiert wurde, sondern welcher Gewinn mit dieser erwirtschaftet wird. Bei konsequenter Anwendung ertragsbasierter Bewertungsmethoden ist ein Grossteil der Tourismusinfrastruktur als Nonvaleur zu bezeichnen und müsste daher auf null abgeschrieben werden. Dies scheint radikal, aber man könnte sogar noch weitergehen und die Passivierung der laufenden Instandhaltungs- und besonders auch Instandsetzungskosten verlangen. Viele Gemeinden sind sich oftmals nicht bewusst, dass Tourismusinfrastrukturen nicht eine Einmalausgabe darstellen, sondern laufend unterhalten und erneuert werden müssen – das heisst, dass mit dem Investitionsentscheid schon Folgekosten begründet werden, die der nächsten Generation von Politikerinnen und Politikern sowie Bürgerinnen und Bürgern aufgebürdet werden. Eine derartige, nicht nachhaltige Handlungsweise ist verantwortungslos.⁷³

Im Kanton Graubünden sind die Parameter für die Haushaltsführung klar vorgegeben. Diese heissen Gesetzmässigkeit, Haushaltsgleichgewicht, Sparsamkeit, Dringlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirkungsorientierung⁷⁴. In der kantonalen «Verordnung zur Umsetzung der Public Corporate Governance für den Kanton Graubünden» werden zur

Führung und Kontrolle von Beteiligungen in Art. 1 Abs. 2 folgende Ziele genannt:

- a) «Wahrung der kantonalen Interessen;
- b) Schaffung von Transparenz;
- c) Koordination zwischen politischen Zielen, Eigentümerinteressen und Unternehmenszielen;
- d) Abschätzung und Minimierung von finanziellen und politischen Risiken;
- e) standardisierte Berichterstattung;
- f) regelmässige Prüfung der Notwendigkeit und der Ausgestaltung der kantonalen Engagements.»

Diese Ziele liessen sich sinngemäss auch auf gemeindlicher Ebene anwenden, wofür die strukturellen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen wären.

Eine Vorreiterrolle bezüglich Beteiligungscontrolling hat die Stadt Luzern inne, welche im Jahr 2006 das sogenannte «Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling» erlassen hat. Darin wird einerseits eine Einteilung der delegierten Aufgaben vorgenommen (Aufgaben von höchster Bedeutung für die Stadt, Aufgaben von hoher Bedeutung für die Stadt, Aufgaben von untergeordneter Bedeutung für die Stadt) und es werden die Grundsätze der Delegation bestimmt. Andererseits werden die Grundlagen zum Controlling auf organisatorischer und politischer Ebene geschaffen. Das entsprechende Reglement kann als Best Practice angeführt werden.

⁷¹ Dazu zählen: Name und Rechtsform der Organisation; Tätigkeiten und zu erfüllende öffentliche Aufgaben; Gesamtkapital der Organisation und Anteil des öffentlichen Gemeinwesens; Anschaffungswert und Buchwert der Beteiligung; wesentliche weitere Beteiligte; eigene Beteiligungen der Organisation; wesentliche Zahlungsströme im Berichtsjahr zwischen öffentlichem Gemeinwesen und Organisation und Angaben zu den erbrachten Leistungen der Organisation; Aussagen zu den spezifischen Risiken einschliesslich Eventual- und Gewährleistungsverpflichtungen der Organisation; eine konsolidierte Bilanz sowie konsolidierte Erfolgsrechnung der letzten Jahresrechnung mit An-

gaben zu den angewendeten Rechnungslegungsstandards. Vgl. Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2, S. 84

⁷² Vgl. Kanton Graubünden, Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden FHG, Art. 22 Abs. 2; Kanton Graubünden, Verordnung über den kantonalen Finanzhaushalt FHV, Art. 25

⁷³ Vgl. Handlungsempfehlung 7: Denke an die Folgekosten

⁷⁴ Vgl. Kanton Graubünden, FHG, Art. 5 i.V.m. Art. 47; Kanton Zürich, Gemeindegesetz GG, Art. 84

7.3 Zusätzliche Ergebnisse aus den Befragungen

Aussagen	Erkenntnisse
Initiative	
<p>Investitionsvorschläge und -anträge werden von unterschiedlicher Seite an die Gemeinden herangetragen. ... gelangen zu einem grossen Teil durch touristische Leistungsträger und DMOs an die Gemeinden. Häufig sind dies lokale Bergbahnunternehmen. ... kommen deutlich weniger oft aus der eigenen Verwaltung und/oder den politischen Gremien. ... werden reaktiv bearbeitet und selten proaktiv entwickelt.</p>	<p>Das Thema Tourismusinfrastruktur wird in den Gemeinden nicht systematisch und proaktiv, sondern vorwiegend opportunistisch und reaktiv behandelt. Es sind hauptsächlich Einzelinitiativen, welche zu Engagements führen. Durch die rein reaktive Behandlung besteht das Risiko von Zwangssituationen, zum Beispiel zur Übernahme von Altlasten.</p>
Erstkontakt	
<p>Der Eingang der Vorschläge erfolgt über unterschiedliche Anlaufstellen (häufig Gemeindepräsidium, Gemeindevorstand oder Gemeindekanzlei resp. Bauamt). ... erfolgt dort, wo sich die Initianten die grösste Chance auf Erfolg versprechen.</p>	<p>In den untersuchten Gemeinden gibt es keine klaren Richtlinien, wo eine Anfrage einzureichen ist. Anfragen können sowohl mündlich als auch schriftlich eingehen. Teilweise wird bewusst auf Prozesse verzichtet, damit «Formalisten ein Projekt nicht zu Fall bringen».</p>
Inhaltliche Beurteilung	
<p>Analyse, Suche nach Alternativen und Wirkungsprognose werden uneinheitlich gehandhabt, wobei keine eigentliche Prüfinstanz definiert ist. Die Prüfung erfolgt entweder im entsprechenden Ressort der Gemeindeverwaltung, beim Gemeindepräsidium oder im Vorstand. ... werden fallweise durch Expertenmeinungen gestärkt. Allerdings verzichten gewisse Gemeinden auch bewusst darauf. ... werden in gewissen Gemeinden bewusst den Leistungsträgern überlassen.</p>	<p>Aktuell werden hauptsächlich bauliche und gestalterische Aspekte vertieft geprüft. Der unternehmerischen und finanziellen Perspektive wird zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Bei fehlendem Know-how wird nicht konsequent auf Expertenmeinungen zurückgegriffen. Problematisch ist der direkte Einbezug der touristischen Leistungsträger in die Analyse. Dadurch begeben sich die Gemeinden in eine direkte Abhängigkeit von diesen Institutionen. Eine objektive Beurteilung der Vorhaben ist nicht mehr möglich.</p>
Entscheid	
<p>Finanzierungsentscheide erfolgen teilweise in einer Zwangssituation, da sich Anlagen privatwirtschaftlich nicht mehr betreiben lassen. ... erfolgen nicht konsequent unter Berücksichtigung strategischer Gesichtspunkte und des touristischen Leitbilds. ... werden nur teilweise mit Auflagen verknüpft (bspw. Etablierung eines Einheimischentarifs, Gestaltung der Öffnungszeiten etc.). Sicherheiten (bspw. Grundpfand) werden eher selten eingefordert.</p>	<p>Entscheidungen über Investitionen in touristische Infrastrukturen erfolgen häufig opportunistisch und aus einer gewissen Zwangssituation heraus. Strategische Fragestellungen spielen dabei eine untergeordnete Rolle. Die einzelnen Dossiers werden nicht systematisch strukturiert und professionell bearbeitet.</p>

Tabelle 10: Aussagen und Erkenntnisse zum Beteiligungsentscheid

Zusätzlich zu den Fragen im Zusammenhang mit dem Beteiligungsentscheid wurden auch vereinzelte Fragen zur Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements geklärt. Diese Daten wurden nicht

prioritär erhoben. Nachfolgende Übersicht vermittelt einen kurzen Überblick über die entsprechenden Erkenntnisse.

Aussagen	Erkenntnisse
Die Umsetzung ...	
<p>... wird nicht systematisch überwacht. Eine Umsetzungskontrolle findet hauptsächlich im Baubereich statt (Einhaltung von Bauauflagen).</p> <p>... ist mit der Auszahlung gesprochener Gelder verbunden. Deren Auszahlung erfolgt entweder gemäss Baufortschritt oder mittels Einmalzahlung.</p>	<p>Die aktuelle Praxis beinhaltet kaum Umsetzungskontrollen. Besonders bei Einmalzahlungen lassen sich allfällige Kostenüberschreitungen erst spät erkennen.</p>
Der Betrieb ...	
<p>... wird nicht regelmässig anhand einer wiederkehrenden Überprüfung kontrolliert.</p> <p>... wird jedoch oftmals indirekt über den Einsitz im Verwaltungsrat mitgesteuert. Wo dies nicht der Fall ist, stellen in der Regel der Geschäfts- und allenfalls der Revisionsbericht die einzigen verfügbaren Informationen dar.</p>	<p>Allfällige Fehlentwicklungen können mit der aktuellen Überwachungs politik nicht frühzeitig erkannt werden. Der Einsitz in VR-Mandaten ist positiv zu werten, er ist allerdings auch vom Know-how der jeweiligen Person abhängig.</p>

Tabelle 11: Aussagen und Erkenntnisse zum Beteiligungsmanagement

8 Schlussfolgerungen

Die im Rahmen des Projekts «InfraTour – Gemeinden als Tourismusunternehmen» 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 (Forschungsfrage 6). 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. Es ist zu hoffen, dass diese breite Beachtung und Anwendung finden werden, nicht um kommunale Beteiligungen an Tourismusinfrastrukturen in Zukunft zu verhindern, sondern um das Beteiligungsmanagement auf allen Ebenen und in sämtlichen Aspekten zu professionalisieren und in die Ära eines zeitgemässen Public Managements zu überführen.

9 Handlungsempfehlungen

In diesem Abschlusskapitel werden auf pragmatische Weise 14 Handlungsempfehlungen abgegeben, die den Gemeinden helfen, zu richtigen grundsätzlichen und einzelfallbezogenen Entscheiden zu kommen. Die Handlungsempfehlungen finden sich auch im separaten Leitfaden.

Handlungsempfehlung 1: Vertraue dem Markt

Touristische Infrastrukturen sind teuer und oft unrentabel. Die Unterstützung des Tourismus durch die öffentliche Hand ist daher häufig erforderlich, um die wirtschaftliche Entwicklung (besonders in Randregionen) zu fördern. Dessen ungeachtet ist der Tourismus Teil der Wirtschaft, die nach Marktesetzen funktioniert. Der Markt ist ein effizientes und mächtiges Mittel. Wirtschaftliche Chancen werden genutzt und Geld fliesst dorthin, wo sich Renditechancen bieten. Umgekehrt ist anzunehmen, dass die Risiken zu hoch sind, wenn kein privates Kapital zur Verfügung steht. In dieses effiziente System soll nicht leichtfertig eingegriffen werden. Als Voraussetzung muss Marktversagen vorliegen, das ein reibungsloses Funktionieren des Markts verhindert. Die beiden klassischen Situationen von Marktversagen sind öffentliche Güter und Externalitäten.

Handlungsempfehlung 2: Spiele, wenn möglich, eine Nebenrolle

Im Kontext touristischer Infrastrukturen geht es oft nicht ohne die Unterstützung mit öffentlichen Geldern. Generell sollten Gemeinden aber so zurückhaltend wie möglich sein, denn das Finanzieren oder gar Managen von Infrastrukturen ist keine kommunale Kernaufgabe. Wenn immer möglich sollten private Investoren substanziell beteiligt sein, das heisst das Gros des Risikos tragen und das Management verantworten. Für diese Rollen ist die Gemeinde fachlich und institutionell nicht geschaffen.

Handlungsempfehlung 3: Verhindere Erhaltungssubventionen

Staatliche Massnahmen zugunsten von Unternehmen sind Subventionen. *Förderungssubventionen* sind dazu da, etwas Innovatives in Gang zu setzen. *Anpassungssubventionen* sollen Konkurse von Firmen verhindern, die sich im Strukturwandel befinden, und *Erhaltungssubventionen* erfolgen aus sozialen Gründen, zum Beispiel um Arbeitsplätze in Branchen zu schützen, die einem starken Strukturwandel ausgesetzt sind. Bei Förderungssubventionen ist kritische Distanz angesagt. So sind die technische Nachrüstung einer Sesselbahn oder die Renovation eines Kongresszentrums zwar Neuerungen, aber keine Innovationen, die neue Geschäftsmodelle ermöglichen oder Märkte erschliessen. Und auch bei der finanziellen Stabilisierung eines Unternehmens durch Anpassungssubventionen ist realistisch zu beurteilen, ob dieses sich wirklich auf dem Weg der Besserung befindet und reelle Überlebenschancen hat. Besonders der Versuch, notleidende Tourismusunternehmen zu stabilisieren, kann eine Gemeinde teuer zu stehen kommen. Hier besteht die Gefahr eines Fasses ohne Boden, das heisst, dass die Verluste strukturell und nicht konjunkturell sind und sich nicht stoppen lassen, weil prognostizierte Turnarounds nicht geschafft und zu optimistische Businesspläne nicht erreicht werden können. Erhaltungssubventionen sind höchstens in stark branchenabhängigen Krisenregionen ohne Handlungsalternativen und nur mit zeitlicher Limitierung zu rechtfertigen. Sie sind im gesamtwirtschaftlich soliden Schweizer Kontext generell abzulehnen.

Generell sind einzelbetriebliche Massnahmen zur Förderung der Lokalwirtschaft kritisch zu hinterfragen. Ist das geförderte Hotel wirklich in der Lage, sich wirtschaftlich nachhaltig zu entwickeln und über den gesamten Lebenszyklus der Immobilie hinweg einen Beitrag zum lokalen wirtschaftlichen Ökosystem zu leisten?

Handlungsempfehlung 4: Spiele nicht Don Quixote

Wer kennt nicht den weltbekannten Roman «Don Quixote de la Mancha» von Miguel de Cervantes,

dessen zentrales Motiv das Spiel mit den Illusionen ist. Auch die Subventionierung von Tourismusinfrastrukturen für einen wettbewerbsfähigen Tourismus kann eine Illusion sein. Infrastruktur ist bloss *ein* Erfolgselement, und zudem nicht hinreichend. Besonders das Wintersportgeschäft befindet sich in einem fundamentalen Wandel, der von neuen Kundenbedürfnissen, Marktsättigung und Klimaveränderung geprägt ist. In diesem Umfeld erfolgreich zu agieren, bedingt nebst moderner Infrastruktur hervorragende Produkte und erfolversprechende Geschäftsmodelle. Vor diesem Hintergrund muss sich die Gemeinde der Frage der ausreichenden Potenziale stellen.

Handlungsempfehlung 5: Nimm die möglichen negativen Folgen für die Mitbewerber ernst

Die Unterstützung von touristischen Infrastrukturunternehmen zur Förderung der lokalen Wirtschaft und zum Erhalt von Arbeitsplätzen tönt sympathisch. Man tut etwas für den Ort und die Region. Doch dürfen die möglichen negativen Auswirkungen auf andere Unternehmen im Ort, in der Region oder gesamthaft in der Branche nicht ausser Acht gelassen werden, die an sich gut im Wettbewerb stehen und ohne Subventionen auskommen. Die Marktverzerrung durch Subventionen ist für sie schädlich, weil sie sich am Markt mit subventionierten Konkurrenten messen müssen, die zum Beispiel mit an sich nicht kostendeckenden Preisen operieren. Oder sie verlieren ihre Erfolgsposition infolge öffentlich subventionierter «Me-Too-Investitionen».

Handlungsempfehlung 6: Stimme dich regional ab

Für Gäste sind Gemeindegrenzen irrelevant. Massgebend ist das Angebot der ganzen Ferienregion oder Destination. Wenn es um Tourismusinfrastrukturen geht, so muss das Denken in Funktionsräumen das politisch motivierte Gemeindedenken ablösen. Es macht keinen Sinn, wenn zwei

Gemeinden in der gleichen Region ähnliche Tourismusinfrastrukturen unterstützen oder jeweils etwas Halbherziges auf die Beine stellen.⁷⁵

Handlungsempfehlung 7: Denke an die Folgekosten

Businesspläne sind oft zu kurzfristig und umfassen nur einige Jahre. Infrastrukturinvestitionen sind jedoch langfristig und wiederkehrend. Die Baukosten sind erst der Anfang. Danach kommen die Nutzungsjahre mit Instandhaltungsinvestitionen. Können diese nicht aus dem Betrieb erwirtschaftet werden, sind erneut die Geldgeber gefordert. Die grosse Rechnung kommt schliesslich am Schluss, am Ende des Lebenszyklus, wenn grosse Instandsetzungsarbeiten anfallen.⁷⁶ Dann kann sich die öffentliche Hand kaum mehr zurückziehen und muss ihr finanzielles Engagement angesichts immer höherer Bau- und Betriebskosten gar noch ausbauen. Weil sie ihr bestehendes Investment schützen wollen, haben Gemeinden in diesem Moment kaum noch Entscheidungsfreiheit.

Handlungsempfehlung 8: Trau, schau, wem!

Der Businessplan ist eine unabdingbare Unterlage für Finanzierungsentscheide. Aber er ist nur ein Papier ohne Wert, wenn die verantwortlichen Personen nichts taugen und nicht über die erforderlichen fachlichen, charakterlichen und finanziellen Voraussetzungen für dessen Umsetzung verfügen. Schon manche Gemeinde hat sich nach dem Prinzip Hoffnung in hochtrabende Projekte mit unbekanntem Partnern oder solchen mit fraglicher Reputation eingelassen, die sich später in Luft auflösten. Zur Prüfung der Partner empfiehlt sich immer die Analyse von Referenzprojekten, um die Professionalität und langfristige Bindungsbereitschaft und -fähigkeit der Partner zu testen.

Handlungsempfehlung 9: Sei nicht naiv – es geht um handfeste wirtschaftliche Interessen

Staatliche Fördermassnahmen können für begünstigte Unternehmen finanziell attraktiv sein und stellen unter Umständen ein wesentliches Element ihres Business Cases dar. Es besteht das Risiko, dass die Fördereffekte gerne mitgenommen werden, ohne dass sie wirklich notwendig gewesen wären. Solche sogenannten Mitnahmeeffekte, sei es bei Neuinvestitionen oder finanziellen Sanierungen, sind zu verhindern. Oft bauen potenzielle Investoren ein eigentliches Drohszenario auf und setzen Gemeinden unter Druck. In solchen Fällen sind Letztere gut bedient, eine Abwägung ihrer «Opfer» (Opfersymmetrie) respektive Lösungsbeiträge vorzunehmen.

Handlungsempfehlung 10: Verhindere Schnellschüsse und Einzelfallbeurteilungen

Infrastrukturinvestitionen haben langfristige Dimensionen und es geht schnell um viel Geld. Entscheide haben weitreichende Konsequenzen und dürfen daher nicht opportunistisch angegangen werden. Erforderlich ist eine solide Grundlage auf Ordnungsebene. Gemeinden benötigen eine klare und von der Mehrheit der Bevölkerung mitgetragene Tourismusstrategie, welche die Basis für fundierte Beteiligungsentscheide bildet.

Handlungsempfehlung 11: Denke in Szenarien und vergiss nicht warme Kleidung

Zentrales Planungsinstrument ist der sogenannte Businessplan, in welchem ein unternehmerisches Vorhaben in seinen verschiedenen Dimensionen dargelegt wird. Dessen Kernelement ist die Finanzplanung mit der Planbilanz, Planerfolgsrechnung und Planmittelflussrechnung. Businesspläne sind oft lückenhaft, schein genau oder zu optimistisch. Eine Fachperson ist schnell in der Lage, anhand von groben Kennzahlen und mittels einiger Szenariorechnungen die Solidität der Planung zu überprüfen. Doch leider hält sich die Realität nicht immer an den Businessplan, schon gar nicht an das Best-Case-Szenario. Die Finanzierung soll

⁷⁵ Als gutes Beispiel einer regionalen Planung sei die aktuell geplante Eishalle im Oberengadin genannt, vgl. Die Südostschweiz, Die Eishalle Oberengadin muss nun konkrete Formen annehmen, 2019, URL: <https://www.suedostschweiz.ch/politik/2019-02-10/die-eishalle-oberengadin-muss-nun-konkrete-formen-annehmen>

⁷⁶ Als Referenzprojekt kann die Renovation des Kongresszentrums in Montreux dienen, vgl. htr hotel revue, Nein zu Renovation des Kongresszentrums in Montreux, 2019, URL: <https://www.htr.ch/story/nein-zu-renovation-des-kongresszentrums-in-montreux-22823.html>

so robust sein, dass auch konjunkturelle Wellen überlebt werden können. Für Notfälle sollen genügend finanzielle Reserven vorhanden sein.

Handlungsempfehlung 12: Vermeide «shoot and forget»

Kommunale Beteiligungen an Tourismusinfrastrukturen gehen schnell ins Geld und bergen Risiken. Controlling und enge Beteiligungsführung sind unverzichtbar, um negative Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und Massnahmen einleiten zu können. Die Notwendigkeit einer engen Führung beginnt mit der Auszahlung, die nur unter klar definierten und strikt eingehaltenen Voraussetzungen erfolgen darf.

Handlungsempfehlung 13: Schuster, bleib bei deinen Leisten

Wer im alpinen Tourismus aufwächst, bekommt vieles mit. Man weiss, worauf es ankommt. Wirklich? Der moderne Tourismus ist dynamisch, nachfragegetrieben und komplex. Erfolg bedingt Spezialwissen und -kenntnisse sowie unternehmerische Erfahrung. Das in der Tourismusgemeinde erworbene Praxiswissen ist zwar wichtig, reicht aber nicht aus und ist in der Regel zu sehr von der Innensicht geprägt. Der Beizug von unabhängiger Expertise sollte den Normalfall darstellen – in der Entscheid- wie auch in der Umsetzungsphase.

Handlungsempfehlung 14: Lieber ein Ende mit Schrecken als ein Schrecken ohne Ende

Der Aufbau von finanziellen Beteiligungen durch Gemeinden erfolgt nicht immer auf der grünen Wiese, sondern es besteht häufig eine Vorgeschichte. Die Gemeinde ist schon engagiert und soll eine finanzielle Sanierung und Rekapitalisierung mittragen. In solchen Situationen sind Opfersymmetrie unter den beteiligten Kapitalgebern und Nachhaltigkeit der Sanierung wichtig. Auch für Gemeinden soll der Grundsatz gelten, schlechtem Geld kein gutes nachzuwerfen.

Literaturverzeichnis

- Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden. (o.D.). Statistik & Register. Retrieved from <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/awt/statistik/Seiten/default.aspx>
- Arndt, O. & Kaiser, P. (2008). *Ex-Ante-Bewertung regionalwirtschaftlicher Effekte von Investitionen und nachhaltigen Ausgaben in Gewerbeflächen und Tourismus: 2) Anleitung Bewertung Gewerbe/Tourismus*. Bremen.
- Aschauer, D. A. (1989). Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*, 177–200.
- Atzema, O. A. (Ed.). (2005). *New horizons in regional science. Regions, land consumption and sustainable growth: Assessing the impact of the public and private sectors*. Cheltenham: Elgar.
- Barandun, M. (2017, January 10). Bergbahnen als Lebensnerv der Regionen. *Die Südostschweiz*, p. 6.
- Bieger, T. & Beritelli, P. (2013). *Management von Destinationen. Lehr- und Handbücher zu Tourismus, Verkehr und Freizeit*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1524/9783486721188>
- Biwald, P., Mitterer, K. & Parzer, P. (2008). *Steuerung und Organisation kommunaler Daseinsvorsorge: Formen der Leistungserbringung – Beteiligungsmanagement*. Grundlagenpapier zum Arbeitskreis 1 des Österreichischen Städtetages 2008 in Innsbruck. Wien.
- Bürgi Nägeli Rechtsanwälte. (o.D. a). Immobiliengesellschaft: Überblick zur Immobilien-Gesellschaft. Retrieved from <https://www.immobilien-gesellschaft.ch/>
- Bürgi Nägeli Rechtsanwälte. (o.D. b). Organhaftung / Aktienrechtliche Verantwortlichkeit: Begriff. Retrieved from <https://www.organhaftung.ch/begriffe>
- Richtlinie betreffend Gewährung von Beiträgen an systemrelevante Infrastrukturen, Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden, 29.11.2016.
- Die Südostschweiz. (2019). Die Eishalle Oberengadin muss nun konkrete Formen annehmen. Retrieved from <https://www.suedostschweiz.ch/politik/2019-02-10/die-eishalle-oberengadin-muss-nun-konkrete-formen-annehmen>
- Dieth, E. (2009). *Gesellschaftsrecht kompakt: Eine Einführung mit praktischen Beispielen und Übersichten für Studierende an Fachhochschulen und Universitäten*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Drewello, H., Kupferschmidt, F. & Sievering, O. (2018). *Markt und Staat: Eine anwendungsorientierte Einführung in die allgemeine Volkswirtschaftslehre*. Wiesbaden: Springer Gabler. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-18753-8>
- Edgell, D. L. & Swanson, J. R. (2019). *Tourism policy and planning: Yesterday, today, and tomorrow* (third edition). London, New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Verfassung der Gemeinde Arosa, Gemeinde Arosa 04.11.2012.

- Gemeinde Mels. (o.D.). *Information zur Leistung eines Gemeindebeitrags an die Pizolbahnen AG*. Mels. Retrieved from http://www.mels.ch/dl.php/de/5a707f40eeb59/Pizolbahnen_AG_Gemeindebeitrag_Kreditvorlage.pdf
- Richtlinien für die Förderung von Hotels und Beherbergungsbetrieben mit bewirtschafteten Betten, Gemeinde Surses 07.12.2017.
- Häfelin, U., Müller, G. & Uhlmann, F. (2016). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (7., vollständig überarbeitete Auflage). Zürich, St. Gallen: Dike.
- Haux, J. F. (2001). *Handbuch Beteiligungsmanagement*. München: Vahlen.
- Heesen, B. (2017). *Beteiligungsmanagement und Bewertung für Praktiker* (2. Auflage). Wiesbaden: Springer Gabler. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-14260-5>
- Hengel, M. (2011). *Beteiligungsmanagement in Zeiten des kommunalen Gesamtabschlusses* (Masterarbeit). Universität Potsdam, Potsdam.
- Herrmann, K. (2010). *Charakteristika und Instrumente des Beteiligungsmanagements: Die marktbeherrschenden Energiekonzerne auf dem deutschen Elektrizitätsmarkt* (1. Aufl.). *Recht – Wirtschaft – Steuern*. Hamburg: Igel Verlag.
- Hill, H. (Ed.). (2004). *Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen: Vol. 1. Aufgabenkritik, Privatisierung und Neue Verwaltungssteuerung* (1. Aufl.). Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Hille, D. (2003). *Grundlagen des kommunalen Beteiligungsmanagements: Kommunale Unternehmen gründen, steuern und überwachen* (1. Aufl.). *Die neue Kommunalverwaltung: Bd. 7*. München: Jehle.
- Htr hotel revue. (2019). *Nein zu Renovation des Kongresszentrums in Montreux*. Retrieved from <https://www.htr.ch/story/nein-zu-renovation-des-kongresszentrums-in-montreux-22823.html>
- Imwinkelried, D. (2014, November 8). *Mit Bauen lässt sich die Tourismuskrise nicht überwinden*. *Neue Zürcher Zeitung*, p. 23.
- Imwinkelried, D. (15. März 2016). *Es soll wieder bergauf gehen: Was Bergbahnen an Problemen blüht, zeigt exemplarisch die Firma in Gstaad*. *Neue Zürcher Zeitung*, p. 31.
- Verordnung zur Umsetzung der Public Corporate Governance für den Kanton Graubünden, Kanton Graubünden 21.12.2010.
- Kanton Graubünden. (2011). *Botschaft der Regierung an den Grossen Rat: Totalrevision des Gesetzes über den Finanzhaushalt und die Finanzaufsicht des Kantons Graubünden*. Chur.
- Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden, Kanton Graubünden 19.10.2011.
- Verordnung über den kantonalen Finanzhaushalt, Kanton Graubünden 25.09.2012.

Verordnung über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in Graubünden (VWE, Wirtschaftsentwicklungsverordnung), Kanton Graubünden 22.12.2015.

Kanton St. Gallen. (2017). Beiträge an die Pizolbahnen AG. Retrieved from <https://www.sg.ch/news/1/2017/11/beitraege-an-die-pizolbahnen-ag.html>

Gemeindegesezt, Kanton Zürich 01.01.2018.

Kaplan, R. S., Norton, D. P. & Horváth, P. (1997). *Balanced scorecard: Strategien erfolgreich umsetzen. Handelsblatt-Reihe*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Keiser, U., Butti, G., Pedroja, E., Trombitas, M., Egger, T. & Herrmann, P. (2018). *Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch Kooperationen: Erfolgreiche Umsetzung von überbetrieblichen Geschäftskonzepten im alpinen Tourismus*. Bern und Sierre.

Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren. (2008). *Handbuch HRM2: Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden*. Bern.

Manz, F. (1998). *Prozessorientiertes Kreditmanagement: Ein integriertes Konzept zur Risiko/Rendite-Optimierung von Einzelkredit und Portfolio*. Zugl.: Zürich, Univ., Diss., 1997. Bern: Haupt.

Meister, U., Dietl, H., Frey, R. L. & Leu, R. E. (2012). *Mehr Markt für den Service public: Warum die Schweizer Infrastrukturversorgung weniger Staat und mehr Wettbewerb braucht. NZZ Libro*. Zürich: Verl. Neue Zürcher Zeitung.

Meyer, K. (2011). *Gemeindeautonomie im Wandel: Eine Studie zu Art. 50 Abs. 1 BV unter Berücksichtigung der Europäischen Charta der Gemeindeautonomie*. Zugl.: Sankt Gallen, Univ., Diss., 2010. Norderstedt: Books on Demand.

Pizolbahnen AG. (2017). *Geschäftsbericht 2016/17*. Retrieved from <https://pizol.com/media/uploads/downloads/36965725/documents/geschaeftsbericht-pizol-a5-2016-17-def.pdf>

Prigge, R. (2004). Die Steuerung öffentlicher Unternehmen in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen. In H. Hill (Ed.), *Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen: Vol. 1. Aufgabenkritik, Privatisierung und Neue Verwaltungssteuerung* (1st ed., pp. 97–116). Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.

Pulitano, D. (Ed.). (2000). *New Public Management: Terminologie – terminologie – terminologia*. Bern: Haupt.

Pürsing, M. (2008). Corporate Governance und Beteiligungsmanagement: Erfahrungsbericht zur Erfüllung wachsender Anforderungen an Melde- und sonstige Informationspflichten. *Zeitschrift für Corporate Governance*, pp. 8–12.

Ritchie, J. R. B. & Crouch, G. I. (2011). *The competitive destination: A sustainable tourism perspective*. Oxfordshire, Cambridge MA: CABI Publ.

Schedler, K. (2000). Wirkungsorientierte Verwaltungsführung: Begriffe und aktueller Stand der Entwicklung. In D. Pulitano (Ed.), *New Public Management: Terminologie – terminologie – terminologia* (pp. 33–47). Bern: Haupt.

- Schedler, K. (2008). Braucht es Delegierte aus Politik und Verwaltung im Verwaltungsrat öffentlicher Unternehmen? In R. Wunderer (Ed.), *Personalwirtschaft Buch. Corporate Governance – zur personalen und sozialen Dimension; 44 Statements aus Wissenschaft und Praxis; [Festschrift für Martin Hilb zum 60. Geburtstag]* (pp. 120–123). Köln: Luchterhand.
- Scherer, R. & Strauf, S. (2017). *Die regionalwirtschaftlichen Effekte von Lucerne Festival 2015*. St. Gallen.
- Scherer, R., Strauf, S., Riser, A. & Gutjahr, M. (2012). *Regionalwirtschaftliche Bedeutung des Kultur- und Kongresszentrums Luzern*. St. Gallen.
- Schneider, R. (2002). *Kommunales Beteiligungsmanagement als strategische Herausforderung: Stellhebel zur Steigerung des kommunalen Beteiligungsvermögens*. Düsseldorf.
- Schulz, A., Berg, W., Gardini, M. A., Kirstges, T. & Eisenstein, B. (2014). *Grundlagen des Tourismus: Lehrbuch in 5 Modulen* (2., überarb. Aufl.). München: Oldenbourg.
- Schwarting, G. (2004). Beteiligungsmanagement und -controlling in der Kommunalverwaltung: Einige wenig beachtete Aspekte. *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, 342–354.
- Richtlinien für die Prüfung, Bewertung und Abwicklung grundpfandgesicherter Kredite, Schweizerische Bankiervereinigung.
- Bankengesetz, Schweizerische Eidgenossenschaft 08.11.1934.
- ScienceDaily. (o.D.). Infrastructure. Retrieved from <https://www.sciencedaily.com/terms/infrastructure.htm>
- Scruzzi, D. (2014, March 15). Bergbahnen und Gemeinden stehen vor steilen finanziellen Pfaden. *Neue Zürcher Zeitung*, p. 14.
- Snieska, V. & Simkunaite, I. (2009). Socio-Economic Impact of Infrastructure Investments. *Inzinerine Ekonomika - Engineering Economics*, 16–25.
- Spektrum Akademischer Verlag. (2001). Infrastruktur. Retrieved from <https://www.spektrum.de/lexikon/geographie/infrastruktur/3763>
- Spektrum Akademischer Verlag. (2001). Touristische Infrastruktur. Retrieved from <https://www.spektrum.de/lexikon/geographie/touristische-infrastruktur/8190>
- Spennlingwimmer, T. (2017). *Der Public Corporate Governance Kodex in öffentlichen Unternehmen: Auswirkungen auf das Beteiligungsmanagement und -controlling öffentlicher Unternehmen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. Retrieved from <https://ebookcentral.proquest.com/lib/gbv/detail.action?docID=5050555>
- St. Galler Tagblatt. (2018). Bedingungen an die Pizolbahnen AG. Retrieved from <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/werdenberg-obertoggenburg/bedingungen-an-die-pizolbahnen-ag-ld.967249>
- Staatsministerium des Innern, Freistaat Sachsen. (2014). *Leitfaden: Beteiligungsmanagement im kommunalen Bereich*. Dresden.

Thomas, R. (2008). *Tourismusförderung in der kommunalen Praxis: Strategien – Organisation – Marketing – Kooperation – Förderung – Finanzierung*. Berlin: Schmidt.

Vogt, H.-U. (o.D.). Gesellschaftsrecht. Retrieved from <http://www.rwi.uzh.ch/elt-ist-vogt/gesellschaftsrecht/allgemeines/de/html/index.html>

Wien, A., & Franzke, N. (2014). *Unternehmenskultur*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Wittigayer, M. (2016). Best Practice Beteiligungsmanagement: Erfassung und Freigabe von Beteiligungsinformationen. *Controller Magazin*, 70–72.

Zegg, R., Grämiger, E. & Huder, N. (2018). *Sanierungsbericht Bergbahnen Destination Gstaad AG*. Chur.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Einordnung touristische Infrastruktur.....	10
Abbildung 2: Rollen der Gemeinde.....	11
Abbildung 3: Finanzierungsinstrumente der Gemeinde.....	13
Abbildung 4: Ausgestaltung der finanziellen Beteiligung.....	14
Abbildung 5: Beteiligungsmanagement-Modell	22
Abbildung 6: Übersicht der sechs Beteiligungskategorien für touristische Infrastrukturen	39
Abbildung 7: Beteiligungsverteilung der Gemeinden an den sechs Infrastrukturtypen in Prozenten	41
Abbildung 8: Anzahl Beteiligungsobjekte und Anteile in Prozent.....	42
Abbildung 9: Anzahl Engagements in den Gemeinden	42
Abbildung 10: Zusammenhang Anzahl Logiernächte und Anzahl Beteiligungsobjekte	65
Abbildung 11: Zusammenhang Anzahl Logiernächte und Höhe der Beteiligung	65
Abbildung 12: Zusammenhang Anzahl Logiernächte und Höhe der wiederkehrenden Betriebsbeiträge	66
Abbildung 13: Zusammenhang Anzahl Einwohner (Gemeindegrosse) und Anzahl Beteiligungsobjekte	66
Abbildung 14: Zusammenhang Anzahl Einwohner (Gemeindegrosse) und Anzahl Beteiligungsobjekte (ohne Chur).....	66
Abbildung 15: Zusammenhang Anzahl Einwohner (Gemeindegrosse) und Höhe der Beteiligung	67
Abbildung 16: Zusammenhang Anzahl Einwohner (Gemeindegrosse) und Höhe der Beteiligung	67
Abbildung 17: Zusammenhang Anzahl Beteiligungsobjekte und Höhe der wiederkehrenden Betriebsbeiträge	68
Abbildung 18: Zusammenhang Werte RP-Index (Stand: 2015) und Höhe der Beteiligung.....	68
Abbildung 19: Berechnung Korrelationen	69

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Forschungsfragen	8
Tabelle 2: Unterschiede zwischen Rechtsgemeinschaften und Körperschaften	16
Tabelle 3: 25 wichtige Tourismusgemeinden im Kanton Graubünden.....	38
Tabelle 4: Übersicht Beteiligungen Tourismusgemeinden Graubünden 2016.....	43
Tabelle 5: Vergleich bilanzwirksame Beteiligungen und total Bilanzsummen	43
Tabelle 6: Vergleich erfolgswirksame Beteiligungen und Total Aufwendungen	44
Tabelle 7: Übersicht Beteiligungen Tourismusgemeinden Graubünden im Mehrjahresvergleich.....	44
Tabelle 8: Aussagen und Erkenntnisse zu Beteiligungsobjekten Teil 1	45
Tabelle 9: Aussagen und Erkenntnisse zu Beteiligungsobjekten Teil 2	46
Tabelle 10: Aussagen und Erkenntnisse zum Beteiligungsentscheid.....	49
Tabelle 11: Aussagen und Erkenntnisse zum Beteiligungsmanagement	50
Tabelle 12: Übersicht Projektteam FH Graubünden.....	62
Tabelle 13: Übersicht Partnergemeinden	62
Tabelle 14: Übersicht Organisationen Sounding Board	62
Tabelle 15: Übersicht Kategorien touristische Infrastrukturen.....	64

Abkürzungsverzeichnis

bspw.	beispielsweise
DMO	Destinations-Management-Organisation
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
MICE	Meetings, Incentives, Conventions, Exhibitions
RP-Index	Ressourcenpotenzial-Index für Gemeinden im Kanton Graubünden
Vgl.	Vergleiche
u. U.	unter Umständen

Anhang

Anhang 1 – Projektteam und Partnergemeinden

Das Forschungsprojekt «InfraTour – Gemeinden als Tourismusunternehmen» ist ein interdisziplinäres Projekt zwischen dem Institut für Tourismus und Freizeit ITF und dem Zentrum für Verwaltungsmanagement ZVM der FH Graubünden. Folgende Personen aus den beiden Instituten haben am Projekt mitgearbeitet:

Person	Funktion	Institut
Prof. (FH) Dr. Andreas Deuber	Projektleitung	Institut für Tourismus und Freizeit ITF
Prof. (FH) Dr. Curdin Derungs	Co-Projektleitung	Zentrum für Verwaltungsmanagement
Prof. (FH) Norbert Hörburger	Projektmitarbeit	Institut für Tourismus und Freizeit ITF
Gian Andri Hässig	Projektmitarbeit	Zentrum für Verwaltungsmanagement
Gian-Reto Trepp	Projektmitarbeit	Institut für Tourismus und Freizeit ITF

Tabelle 12: Übersicht Projektteam FH Graubünden

Das Projekt wurde von verschiedenen Institutionen begleitet.

Partnergemeinde	Person	Funktion
Gemeinde Arosa	Lorenzo Schmid	Gemeindepräsident
	Peter Remek	Gemeindeschreiber
Gemeinde Flims	Adrian Steiger	Gemeindepräsident
	Martin Kuratli	Gemeindeschreiber
Gemeinde Scuol	Christian Fanzun	Gemeindepräsident
Gemeinde St. Moritz	Regula Degiacomi	Gemeindevorstandsmitglied
	Ulrich Rechsteiner	Gemeindeschreiber
	Marco Michel	Leiter touristische Infrastruktur
Gemeinde Surses	Leo Thomann	Gemeindepräsident
Gemeinde Vals	Stefan Schmid	Gemeindepräsident
	Reto Jörger	Gemeindeschreiber

Tabelle 13: Übersicht Partnergemeinden

Daneben haben zwei Institutionen als Mitglieder im Sounding Board mitgewirkt. Die Aufgabe dieses Gremiums beinhaltet die fachliche Begleitung sowie die Reflexion der Ergebnisse im Laufe des Projekts.

Institution	Rolle
Amt für Wirtschaft und Tourismus AWT Graubünden	Geldgeber, Sounding Board
Amt für Gemeinden AfG Graubünden	Sounding Board

Tabelle 14: Übersicht Organisationen Sounding Board

Anhang 2 – Übersicht Infrastrukturtypen und Anlagen

Infrastrukturtyp	Anlagen
Transport und technische Anlagen	<ul style="list-style-type: none"> – Berg- und Seilbahnen – Beschneigung (Anlagen) – Gästebus – Spezialfahrzeuge – Parkplätze/-häuser – Flugplätze
Hospitality-Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> – Beherbergung und Restauration (Hotel, Hostel, Gruppenunterkunft, Zweitwohnungen, Restaurant, Bar) – Camping – Alp-/Berghütte (Bergrestaurant) – Tourismusbüro (Immobilien)
MICE-Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> – Kongresshalle/Kongresszentrum – Seminarräume – Säle – Eventhalle – Co-Working-Space
Freizeitanlagen Indoor	<ul style="list-style-type: none"> – Thermal-/Hallenbad (inkl. Sauna-/Wellness-Anlagen) – Mehrzweckhalle – Tennishalle – Squashhalle – Badmintonhalle – Kletterhalle – Kegel-/Bowlingbahn – Freestyle-Halle (Bike-Parcour, Skateboard-Anlage etc.) – Kinder-Indoor-Spielhallen – Eishalle – Curlinghalle – Konzert-/Theatersaal – Kino – Casino – Museum – Schaubetrieb

Freizeitanlagen Outdoor	<ul style="list-style-type: none"> – Freibad – Badensee/Naturbad – Seeinfrastruktur Sommer – Seeinfrastruktur Winter – Tennisplatz – Fussballplatz – Golfplatz – Minigolfanlage – Leichtathletikanlagen (Allwetter-/Hartplatz etc.) – Kletterwand – Hochseilgarten/-park – Freestyle-Anlage (Pump-Tracks, Skateboard-Parks etc.) – Bobbahn – Rodelbahn – Eisfeld (Natureisfeld, Kunsteisbahn) – Skipisten (Melioration und dauerhafte Anlagen) – Skipisten (temporäre Anlagen, z. B. Tribünen) – Biathlon-/Langlaufanlage (Melioration und dauerhafte Anlagen) – Biathlon-/Langlaufanlage (temporäre Anlagen, z. B. Tribünen) – Skisprunganlage – Musikpavillon – Zoo
Besondere Verkehrswege	<ul style="list-style-type: none"> – Wanderwege (Sommer und Winter) – Erlebniswege – Bike-Trails – Signalisation

Tabelle 15: Übersicht Kategorien touristische Infrastrukturen

Anhang 3 – Ergänzende Auswertungen zur quantitativen Erhebung

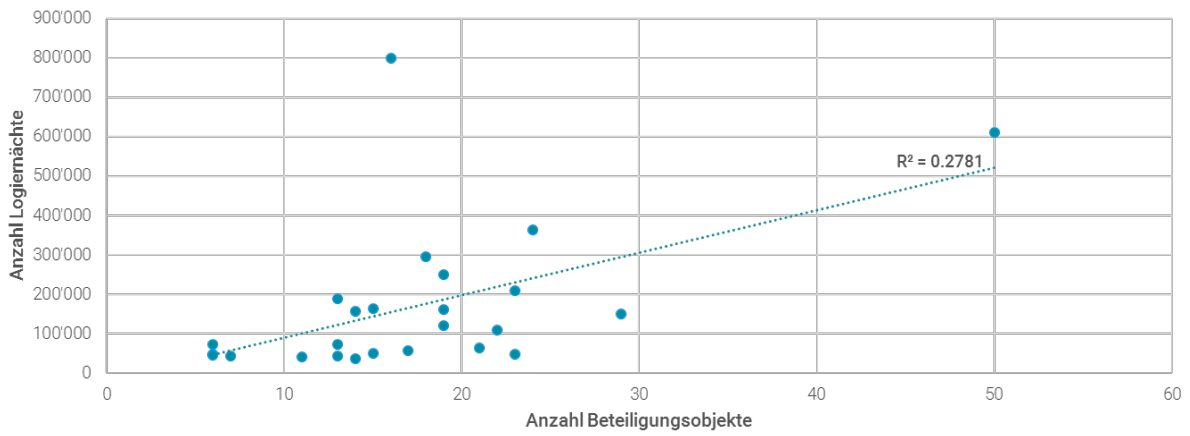


Abbildung 10: Zusammenhang Anzahl Logiernächte und Anzahl Beteiligungsobjekte

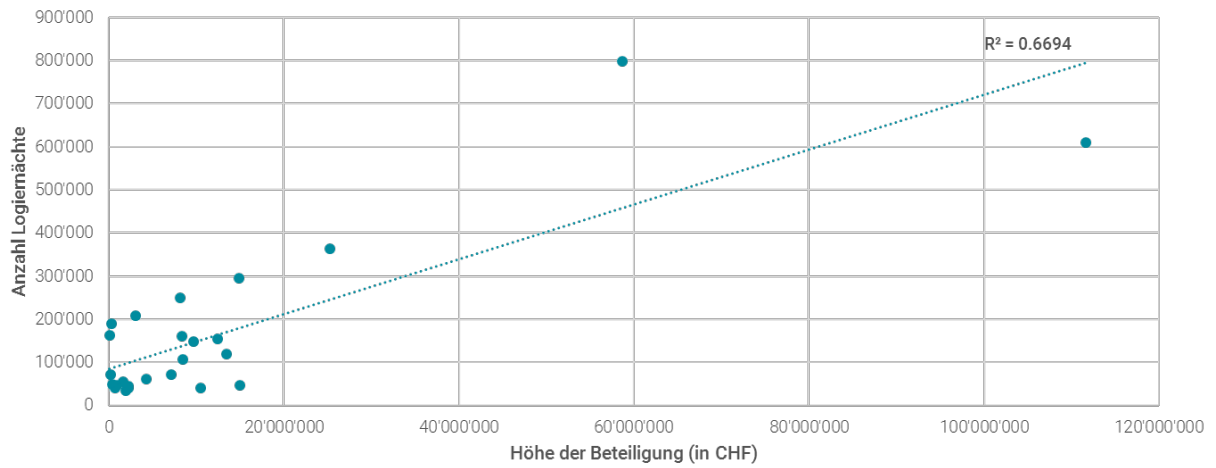


Abbildung 11: Zusammenhang Anzahl Logiernächte und Höhe der Beteiligung⁷⁷

⁷⁷ Höhe der Beteiligung: Hier wurde die Höhe der Beteiligungen mit den direkten und indirekten Beteiligungen sowie den Darlehen ausgewiesen (Bilanzpositionen).

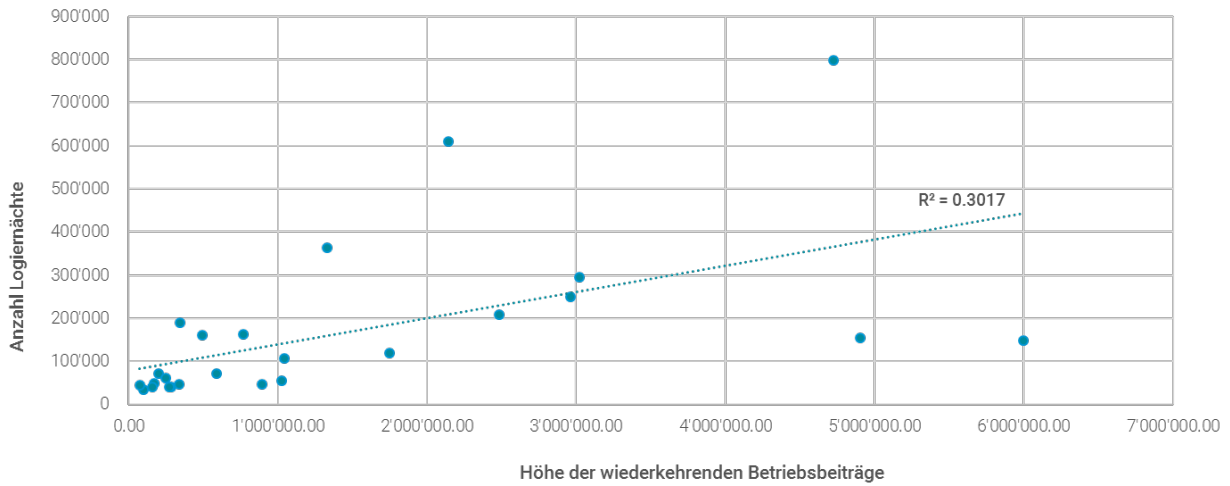


Abbildung 12: Zusammenhang Anzahl Logiernächte und Höhe der wiederkehrenden Betriebsbeiträge

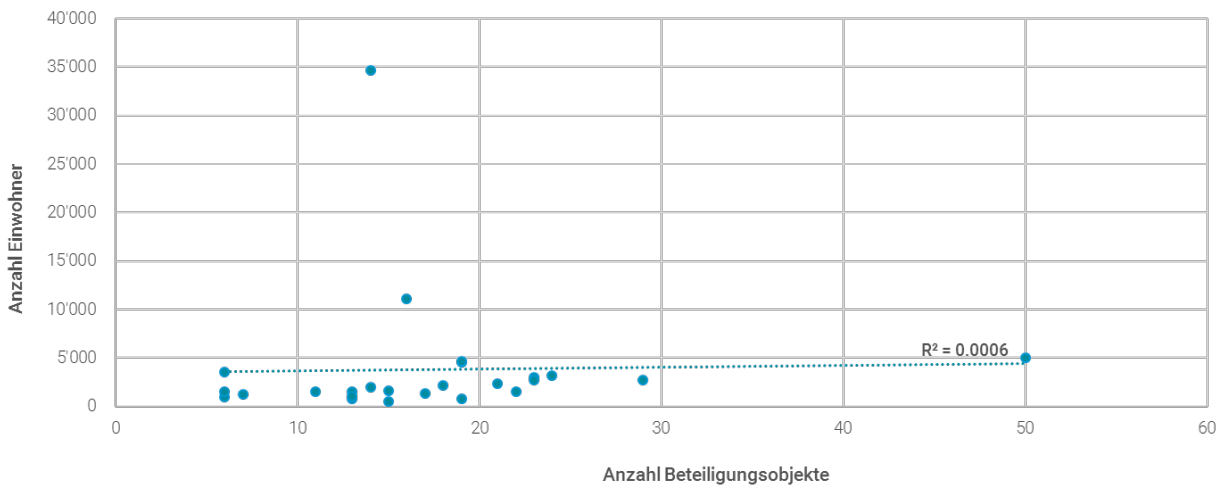


Abbildung 13: Zusammenhang Anzahl Einwohner (Gemeindegrösse) und Anzahl Beteiligungsobjekte

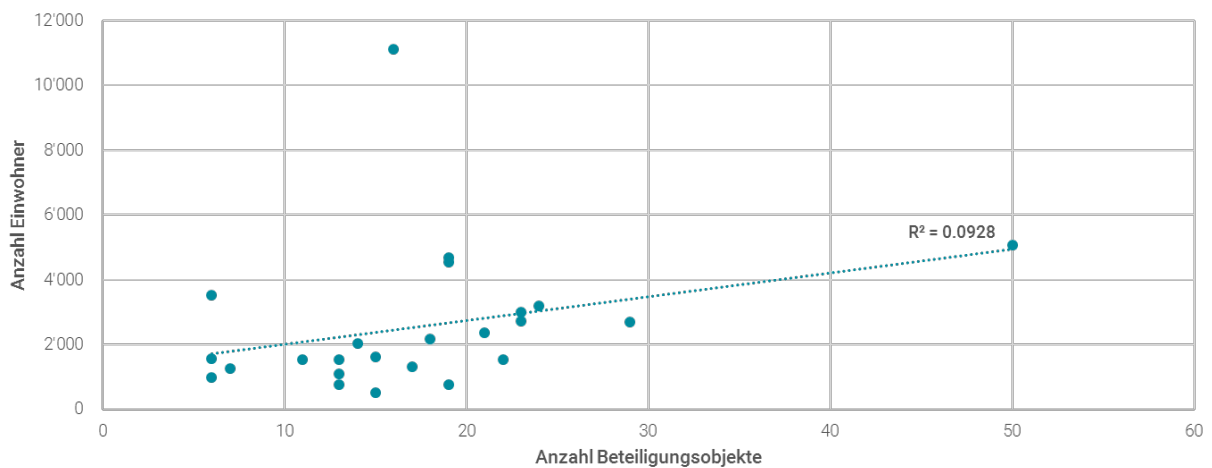


Abbildung 14: Zusammenhang Anzahl Einwohner (Gemeindegrösse) und Anzahl Beteiligungsobjekte (ohne Chur)

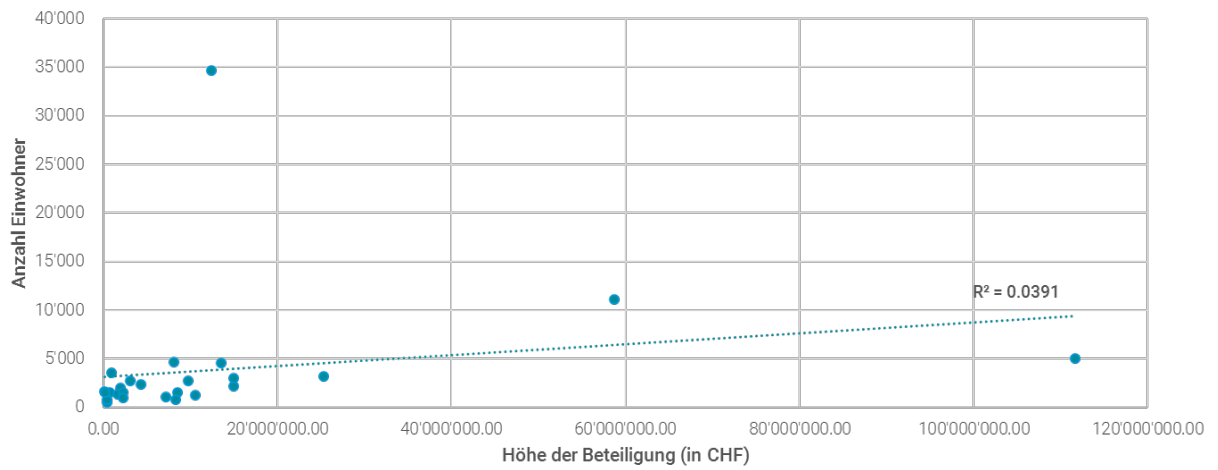


Abbildung 15: Zusammenhang Anzahl Einwohner (Gemeindegrösse) und Höhe der Beteiligung⁷⁸

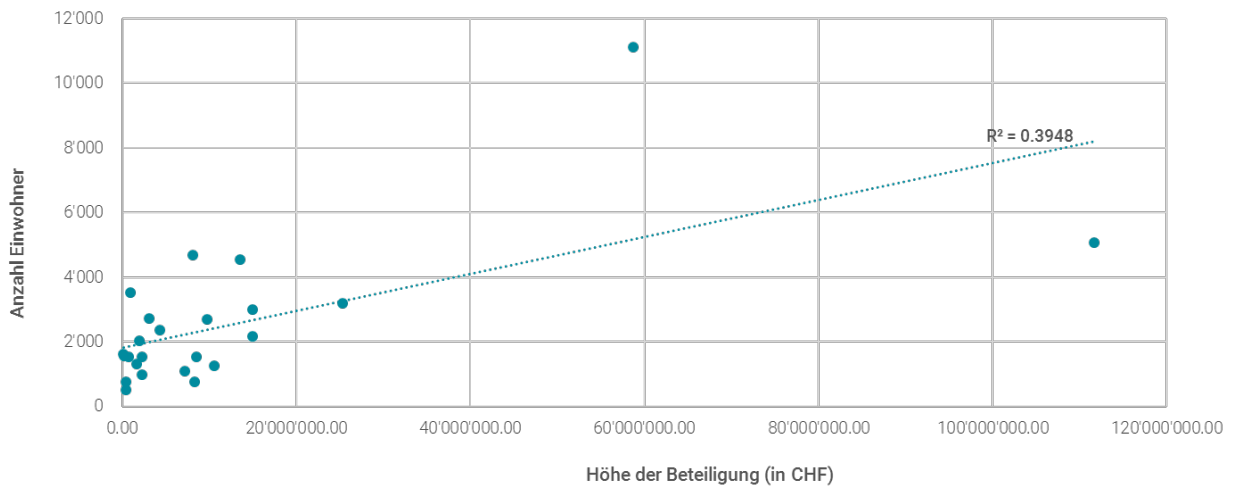


Abbildung 16: Zusammenhang Anzahl Einwohner (Gemeindegrösse) und Höhe der Beteiligung⁷⁹

⁷⁸ Höhe der Beteiligung: Hier wurde die Höhe der Beteiligungen mit den direkten und indirekten Beteiligungen sowie den Darlehen ausgewiesen (Bilanzpositionen).

⁷⁹ siehe vorhergehender Verweis

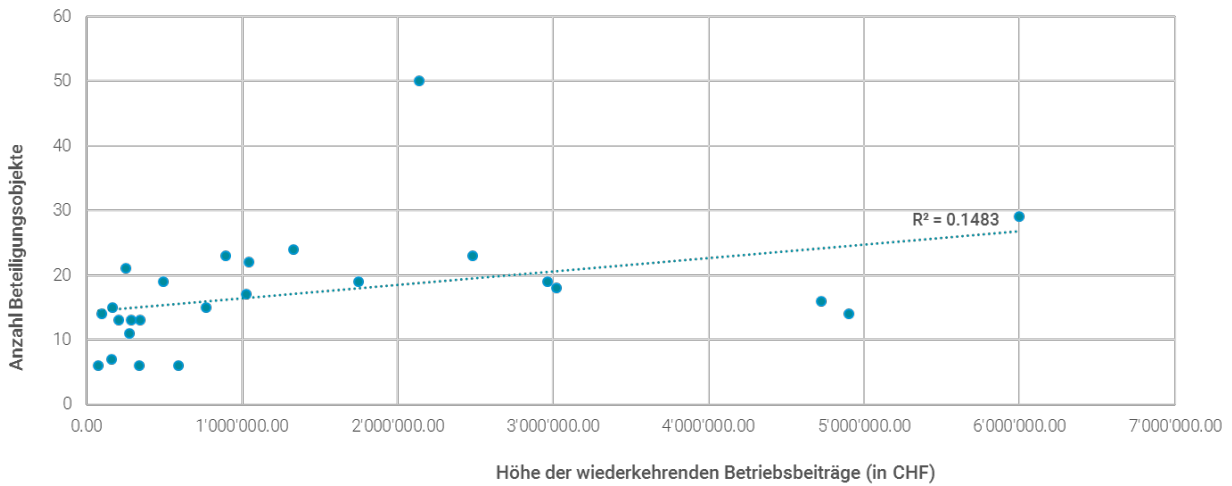


Abbildung 17: Zusammenhang Anzahl Beteiligungsobjekte und Höhe der wiederkehrenden Betriebsbeiträge

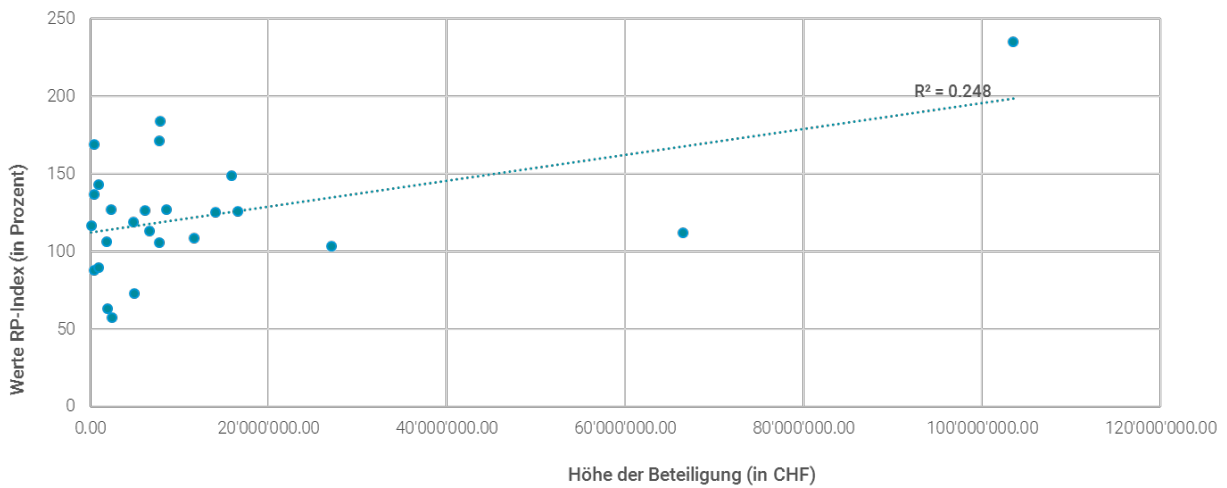


Abbildung 18: Zusammenhang Werte RP-Index (Stand: 2015) und Höhe der Beteiligung⁸⁰

⁸⁰ Höhe der Beteiligung: Hier wurde die Höhe der Beteiligungen mit den direkten und indirekten Beteiligungen sowie den Darlehen ausgewiesen (Bilanzpositionen).

Korrelationen

	Logiernächte (2016)	Beteiligungsobjekte (2016)	Beteiligungshöhe in CHF (2016)	Beteiligungshöhe an Bilanzsumme (2016)	Betriebsbeiträge (w) in CHF (2016)	Betriebsbeiträge (w) an Gesamtaufwände (2016)	Einwohner (2015)	RP-Index (2015)	Beteiligungshöhe pro Kopf (2015)	Netto Vermögen pro Kopf (2015)
Logiernächte (2016)	Korrelation nach Pearson	.527**	.818**	.511**	.549**	0.086	0.247	0.355	.543**	-0.093
	Signifikanz (2-seitig)	0.007	0.000	0.009	0.004	0.682	0.233	0.081	0.005	0.658
Beteiligungsobjekte (2016)	Korrelation nach Pearson	1	.735**	.551**	0.385	0.225	0.025	.479*	.701**	0.008
	Signifikanz (2-seitig)	0.007	0.000	0.004	0.057	0.278	0.905	0.015	0.000	0.969
Beteiligungshöhe (2016) in CHF	Korrelation nach Pearson	.735**	1	.728**	0.348	-0.055	0.198	.529**	.818**	-0.030
	Signifikanz (2-seitig)	0.000	0.000	0.000	0.088	0.794	0.344	0.007	0.000	0.887
Beteiligungshöhe an Bilanzsumme (2016)	Korrelation nach Pearson	.551**	.728**	1	0.211	0.110	-0.084	.451*	.894**	-0.003
	Signifikanz (2-seitig)	0.004	0.000	0.000	0.312	0.602	0.689	0.024	0.000	0.988
Betriebsbeiträge (w) (2016) in CHF	Korrelation nach Pearson	0.385	0.348	0.211	1	.574**	.589**	0.067	0.095	-0.282
	Signifikanz (2-seitig)	0.004	0.057	0.312	0.003	0.003	0.002	0.751	0.653	0.172
Betriebsbeiträge (w) an Gesamtaufwände (2016)	Korrelation nach Pearson	0.225	-0.055	0.110	.574**	1	-0.115	0.049	-0.032	-0.113
	Signifikanz (2-seitig)	0.278	0.794	0.602	0.003	0.003	0.584	0.814	0.879	0.590
Einwohner (2015)	Korrelation nach Pearson	0.025	0.198	-0.084	.589**	-0.115	1	-0.066	-0.071	-0.285
	Signifikanz (2-seitig)	0.905	0.344	0.689	0.002	0.384	0.755	0.735	0.735	0.167
RP-Index (2015)	Korrelation nach Pearson	.479*	.529**	.451*	0.067	0.049	-0.066	1	.617**	.433*
	Signifikanz (2-seitig)	0.081	0.015	0.024	0.751	0.814	0.755	0.001	0.001	0.031
Beteiligungshöhe pro Kopf	Korrelation nach Pearson	.701**	.818**	.894**	0.095	-0.032	-0.071	.617**	1	0.108
	Signifikanz (2-seitig)	0.005	0.000	0.000	0.653	0.879	0.735	0.001	0.001	0.606
Netto Vermögen pro Kopf (2015)	Korrelation nach Pearson	-0.093	-0.030	-0.003	-0.282	-0.113	-0.285	.433*	0.108	1
	Signifikanz (2-seitig)	0.658	0.887	0.988	0.172	0.390	0.167	0.031	0.606	0.006
	N	25	25	25	25	25	25	25	25	25

** Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.

* Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.

Abbildung 19: Berechnung Korrelationen

Fachhochschule Graubünden

Institut für Tourismus und Freizeit (ITF)
Comercialstrasse 19
7000 Chur
Schweiz

Andreas Deuber, Norbert Hörburger und
Gian-Reto Trepp

Telefon +41 81 286 39 16
E-Mail itf@fhgr.ch

Fachhochschule Graubünden

Zentrum für Verwaltungsmanagement (ZVM)
Comercialstrasse 22
7000 Chur
Schweiz

Curdin Derungs und Gian Andri Hässig

Telefon +41 81 286 39 17
E-Mail zvm@fhgr.ch



fhgr.ch/itf
fhgr.ch/zvm

Fachhochschule Graubünden
Scola auta specialisada dal Grischun
Scuola universitaria professionale dei Grigioni
University of Applied Sciences of the Grisons

© FH Graubünden, 2019

