



^b
**UNIVERSITÄT
BERN**

CRED
CENTER FOR REGIONAL
ECONOMIC DEVELOPMENT

Tourismuspolitische Leitlinien für den Kanton Bern 2015-2020

Bericht zur Aktualisierung des tourismuspolitischen Positionspapiers

CRED-Bericht Nr. 9

Monika Bandi

Sarah Hämmerli

Bern, Dezember 2015

Tourismuspolitische Leitlinien für den Kanton Bern 2015-2020

CRED-Bericht* Nr. 9

Monika Bandi
Universität Bern,
Forschungsstelle Tourismus (CRED)

Sarah Hämmerli
Universität Bern,
Forschungsstelle Tourismus (CRED)

Abstract

Die Tourismuspolitik des Kantons Bern basierte bis heute auf dem Leitbild von 2001 und ergänzend dazu auf dem tourismuspolitischen Positionspapier 2009-2015. Seither hat sich der dynamische Tourismuskontext teilweise massgeblich verändert. Es haben sich neue tourismusrelevante Rahmenbedingungen, wie etwa die herausfordernde Wechselkursituation, moderne touristische Erscheinungsformen wie airbnb oder die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative ergeben. Eine Aktualisierung der tourismuspolitischen Leitlinien, d.h. konkret des Positionspapier 2009-2015, wurde daher nicht zuletzt auch im Hinblick auf das neue kantonale Umsetzungsprogramm der Neuen Regionalpolitik notwendig. Der vorliegende Bericht bietet einen Überblick über den Erarbeitungsprozess dieses neuen Positionspapiers für den Zeitraum von 2015-2020 und legt dar, welche neuen tourismuspolitischen Akzente zukünftig durch den Kanton Bern gesetzt werden sollen. Neben analytischen Arbeiten des CRED fanden in der Erarbeitungsphase des Positionspapiers ein Expertenhearing mit Stakeholdern aus der Praxis bzw. aus dem Kanton sowie Diskussionen mit den Verfassern des bisherigen Positionspapiers statt. Aus der Analyse der relevanten Veränderungen in den Rahmenbedingungen sowie der Einschätzung der durch die bisherige Tourismuspolitik erreichten Fortschritte konnten mögliche Entwicklungsfelder für die neue tourismuspolitische Strategie abgeleitet werden. Insbesondere wurde Handlungsbedarf in vier Bereichen identifiziert: (1) Steigerung der Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Angebots, (2) Investitionen in Aufbau und Erhaltung von touristischem Humankapital, (3) Unterstützung bei Herausforderungen durch neue touristische Phänomene sowie (4) effizienter Umgang mit neuen rechtlichen Rahmenbedingungen. Das neue tourismuspolitische Positionspapier ist angelehnt an die nationale Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz und setzt mit entsprechenden Strategien und Massnahmen Akzente in diesen Bereichen.

*In den CRED-Berichten werden Ergebnisse von Forschungsarbeiten und anwendungsrelevanten Projekten publiziert.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
1 Einleitung	2
1.1 Ausgangslage und Zielsetzung	2
1.2 Methodisches Vorgehen	3
2 Analyse der Veränderungen in den Rahmenbedingungen	6
2.1 Tourismusrelevante Rahmenbedingungen	6
2.2 Bewertung der Wichtigkeit der Veränderungen der Rahmenbedingungen	6
2.3 Entscheidende Rahmenbedingungen	14
3 Zentrale Entwicklungsfelder für die Strategie 2015-2020	16
3.1 Bisherige Zielerreichung	16
3.2 Identifikation des Handlungsbedarfs	19
4 Neue Entwicklungsstrategie 2015-2020	20
4.1 Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz	20
4.2 Tourismuspolitische Strategien und Massnahmen 2015-2020	21
4.2.1 Strategien zur Verbesserung der Rahmenbedingungen.....	22
4.2.2 Strategien zur Förderung des Tourismusstandortes	22
5 Schlussfolgerungen und Ausblick	24
5.1 Zentrale Erkenntnisse	24
5.2 Kritische Würdigung.....	24
Literaturverzeichnis	26
A1 Teilnehmerverzeichnis Branchenhearing vom 7. Januar 2015	29
A2 Diskussion tourismusrelevanter Rahmenbedingungen	30

1 Einleitung

Die aktuelle Tourismuspolitik des Kantons Bern basiert auf Grundlagen, welche im Jahr 2001 bzw. 2009 erarbeitet wurden. Von 1999 bis 2001 wurden die tourismuspolitischen Entwicklungsstrategien des Kantons Bern in einem breit abgestützten Prozess gemeinsam mit den Stakeholdern erarbeitet und als *Leitbild 2001* veröffentlicht (vgl. Volkswirtschaftsdirektion 2001). Tourismuspolitische Entscheide orientieren sich bis heute stark an diesem Leitbild. So basieren beispielsweise die Einführung des Tourismusentwicklungsgesetz TEG (2005) oder die Tourismusentwicklungsverordnung TEV (2012) darauf.

Ergänzend zum Leitbild wurde 2006 eine Destinationsevaluation (vgl. FIF/von Trott 2006) für den Kanton Bern durchgeführt. Sie bildete für die Standortförderung des Kantons Bern den Auslöser, um eine Verdichtung der Destinationen mit Hilfe von Anreizen anzustreben. Ab 2009 ergänzte ein *tourismuspolitisches Positionspapier für 2009-2015* das Leitbild von 2001. Es wurde in Zusammenarbeit mit dem tourismuspolitischen Beirat des Kantons Bern diskutiert sowie validiert und am Berner Tourismustag 2009 der Öffentlichkeit vorgestellt. Auf eine breite Vernehmlassung wurde damals jedoch verzichtet. Das Positionspapier 2009-2015 skizziert die Entwicklungspotenziale und den tourismuspolitischen Handlungsbedarf im Kanton Bern und beinhaltet konkrete Entwicklungsziele, Strategien und zugehörige Massnahmen. Auf nationaler Ebene wurde seit der Ausarbeitung dieses Positionspapiers vom Staatssekretariat für Wirtschaft die „Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz“ lanciert (vgl. SECO 2010). Diese soll auch für Kantone als Orientierungshilfe dienen.

1.1 Ausgangslage und Zielsetzung

Seit dem Verfassen des Positionspapiers 2009-2015 wurden vom Kanton Bern einige zentrale Massnahmen verabschiedet bzw. umgesetzt. Insbesondere wurde die Destinationsverdichtung vorangetrieben und in der Tourismusentwicklungsverordnung TEV mittels einer Anpassung verankert. Aktuell sind im Kanton Bern nur noch sechs statt wie vorher zehn anerkannte Destinationen für die touristische Marktbearbeitung zuständig. Diese sind namentlich Jura/Drei-Seen-Land, Region Bern, Oberland Mitte, Interlaken, Jungfrau Region sowie Gstaad Saanenland (Kanton Bern, 2014). Mit der Gründung der BE! Tourismus AG wurde 2012 im Bereich Marketing ein weiterer Meilenstein in der kantonalen Tourismuspolitik geschaffen. Sie hat ihre operativen Arbeiten Anfang 2013 aufgenommen. Es fand also eine Bündelung und Stärkung der Kräfte im Marketing auf kantonaler und regionaler Ebene statt. (beco 2012, S. 2)

Insgesamt haben sich seit 2009 die Rahmenbedingungen für den Tourismus im Kanton Bern in verschiedener Hinsicht geändert. Dies beispielsweise in Form der angenommenen Zweitwohnungsinitiative oder der Herausforderungen auf einzelnen Märkten durch die unvorteilhafte Wechselkurssituation sowie die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise. Vor dem Hintergrund solcher Änderungen in den Rahmenbedingungen und der anstehenden Entwicklung des Umsetzungsprogramms für die *Neue Regionalpolitik 2016-2019 für den Kanton Bern* wurde der Bedarf einer Aktualisierung des Positionspapiers 2009-2015 klar. Das CRED erhielt vom beco des Kantons Bern, Bereich Tourismus und Regionalentwicklung, den Auftrag, durch die Aufarbeitung der veränderten Rahmenbedingungen sowie deren Konsequenzen auf die tourismuspolitischen Strategien und Massnahmen ein Update dieses Positionspapiers zu erarbeiten.

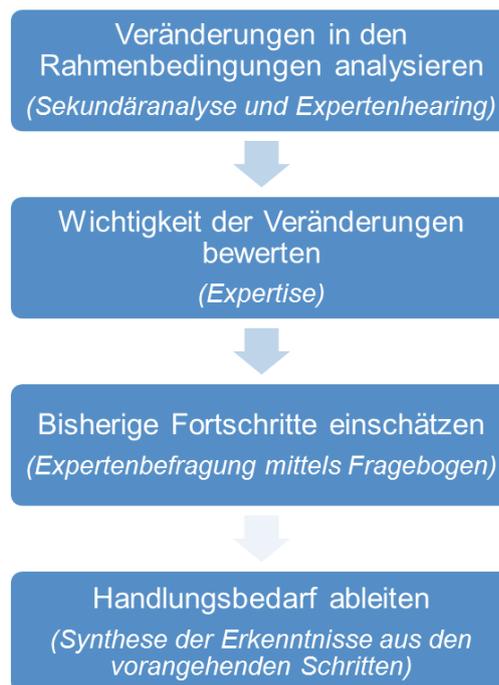
Der vorliegende Bericht skizziert die Analysephase sowie die Ausarbeitung des neuen Positionspapiers 2015-2020 und verfolgt dabei folgende Zielsetzungen:

- 1. *Identifikation der Veränderungen in den Rahmenbedingungen*: Aufarbeitung der Veränderungen in den Rahmenbedingungen für den Tourismus im Kanton Bern seit 2009.
- 2. *Bewertung der Wichtigkeit dieser Veränderungen*: Analyse der Wichtigkeit der Veränderungen in den Rahmenbedingungen (neue und relevante Veränderungen) in Bezug auf die zukünftige tourismuspolitische Entwicklungsstrategie.
- 3. *Einschätzung der bisherigen Zielerreichung*: Beurteilung der bisherigen Zielerreichung bzw. Fortschritte in Bezug auf die tourismuspolitischen Strategien des Positionspapiers 2009-2015.
- 4. *Ableitung von Konsequenzen für die zukünftige Tourismuspolitik*: Erfassen des Änderungs- bzw. Entwicklungsbedarfs für die zukünftige tourismuspolitische Entwicklungsstrategie 2015-2020 aufgrund der neuen, relevanten Veränderungen in den Rahmenbedingungen.

1.2 Methodisches Vorgehen

Abgeleitet aus den obengenannten drei Zielsetzungen ergab sich das methodische Vorgehen wie folgt (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Methodische Vorgehensweise

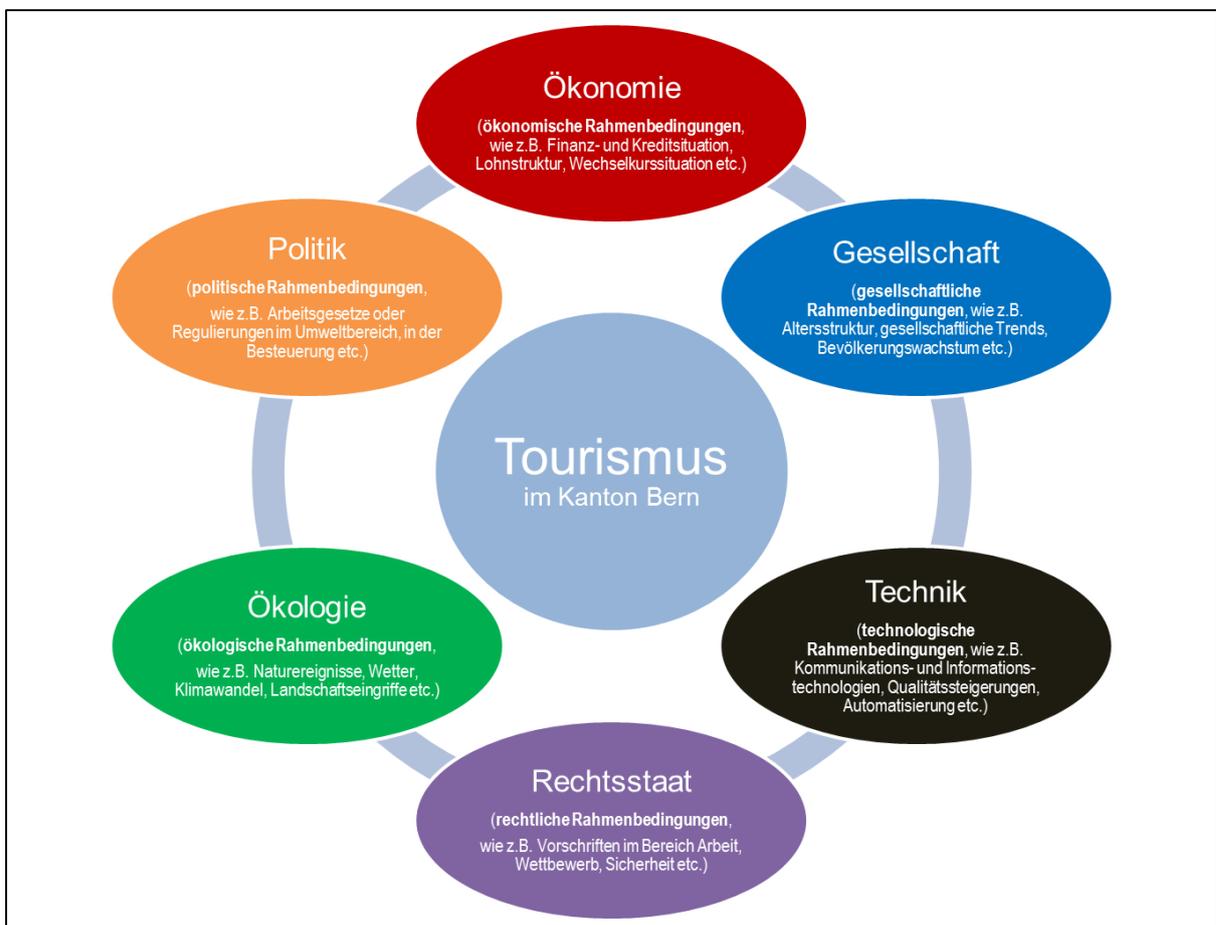


Quelle: CRED

Die *Analyse der Veränderungen* in den Rahmenbedingungen als erster methodischer Schritt erscheint auch aufgrund des Berichts über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundesrates 2013 sinnvoll. Dieser identifiziert auf nationaler Ebene aufgrund der Analysen keinen Bedarf für eine grundsätzliche Neuausrichtung der Tourismuspolitik des Bundes, legt jedoch punktuellen Handlungsbedarf in den Bereichen der Beherbergungsförderung (Optimierung) und aufgrund der Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative (beschleunigter Strukturwandel) nahe (BR 2013, S. 9). Im Zentrum stehen somit Veränderungen in den Rahmenbedingungen, die sich im Zeitraum 2009-2015

komplett neu manifestiert haben als auch bestehende, welche sich akzentuiert oder entwickelt haben. Die aktuell tourismusrelevanten Rahmenbedingungen wurden primär anhand einer Sekundäranalyse bestehender Studien und Entwicklungsstrategien auf nationaler Ebene (z.B. Wachstumsstrategie des Bundes; Bericht über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus 2013; Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative 2013) sowie an Schlüssel-daten für den Kanton Bern systematisch identifiziert. Dabei kam die PESTLE-Analyse als verbreitetes Instrument der strategischen Unternehmensanalyse zur Identifizierung von externen Faktoren (Kontextanalyse) zur Anwendung.¹ Das Akronym PESTLE steht für die verschiedenen Dimensionen (political, economic, social, technological, legal, environmental), aus welchen sich relevante externe Faktoren bzw. Rahmenbedingungen ergeben können (vgl. Abbildung 2). Die genaue Zuordnung der Rahmenbedingungen zu einer Dimension steht dabei nicht im Zentrum. Der Analyserahmen soll vielmehr helfen, möglichst viele relevante Rahmenbedingungen zu erkennen.

Abbildung 2: Dimensionen der PESTLE-Analyse mit Beispielen



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Gerry et al. 2008, S. 55ff.; FME 2013, S. 12ff.

¹ Die PESTLE-Analyse ist eine Erweiterung der PEST-Analyse, welche rechtliche und ökologische Aspekte nicht berücksichtigt.

Die Erkenntnisse aus diesem Analyseschritt wurden im Rahmen eines Expertenhearings mit Vertretern aus der Praxis bzw. aus dem Kanton diskutiert und allenfalls ergänzt. Die *Bewertung der Wichtigkeit der Veränderungen* erfolgte anhand einer Expertise durch das CRED, wobei die Relevanz und der Neuheitsgrad der veränderten bzw. neuen Rahmenbedingungen beurteilt wurden. Der Entwurf der Expertise (in Bezug auf identifizierte Rahmenbedingungen sowie der Einschätzung ihrer Bedeutung für die zukünftige Tourismuspolitik) wurde mit Prof. em. Dr. Hansruedi Müller, dem Verfasser des Leitbildes 2001 sowie des Positionspapiers 2009-2015, besprochen. Im Rahmen eines Hearings mit einer Gruppe von Stakeholdern aus der Praxis bzw. aus dem Kanton² wurden die gewonnenen Erkenntnisse bezüglich entscheidender Veränderungen in den Rahmenbedingungen im Januar 2015 validiert und ergänzt. Schliesslich ist die *bisherige Zielerreichung* im Rahmen des bestehenden Positionspapiers von Bedeutung für die Ableitung der zukünftigen tourismuspolitischen Strategien und Massnahmen. Die Einschätzung der erzielten Fortschritte erfolgte ebenfalls am Hearing durch die Experten. Aus der Synthese der entscheidenden Veränderungen in den Rahmenbedingungen und dem erzielten Fortschritt seit 2009 lassen sich schliesslich die zentralen Entwicklungsfelder für das tourismuspolitische Positionspapier 2015-2020 bzw. der *Handlungsbedarf* ableiten.

² Teilnehmerverzeichnis siehe Anhang A1

2 Analyse der Veränderungen in den Rahmenbedingungen

Die Erkenntnisse zu den Veränderungen in den tourismusrelevanten Rahmenbedingungen basieren auf der Sekundäranalyse relevanter Literatur einerseits und auf der im Rahmen des Branchenhearings geführten Diskussion andererseits.

2.1 Tourismusrelevante Rahmenbedingungen

Im Folgenden werden die aufgrund der Dokumentenanalyse und im Rahmen des Branchenhearings identifizierten, aktuell und zukünftig tourismusrelevanten Rahmenbedingungen gegliedert nach den PESTLE-Dimensionen skizziert (vgl. Tabelle 1 und Anhang A2).

Tabelle 1: Identifizierte tourismusrelevante Rahmenbedingungen

Dimension	Tourismusrelevante Rahmenbedingungen
Politik	Pol1 Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative (Zweitwohnungsgesetz)
	Pol2 Kleinstrukturierte Destinationen und damit verbundene Bestrebungen zur Destinationsbildung
	Pol3 Totalrevision der Verordnung zum Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft
Ökonomie	Ökon1 Wirtschaftliche Situation (Finanz- und Wirtschaftskrise) in den Herkunftsmärkten
	Ökon2 Wechselkurssituation
	Ökon3 Rentabilitätsschwäche touristischer Leistungsträger
	Ökon4 Verstärkte Konkurrenzsituation im Wintertourismus
	Ökon5 Verstärkte Konkurrenzsituation im Geschäftstourismus
	Ökon6 Fachkräftemangel im In- und Ausland
Gesellschaft	Ges1 Trend zu häufigeren, mobileren Reisen
	Ges2 Veränderte Reisemotive und -erwartungen
	Ges3 Trend zur Sharing Economy
	Ges4 Trend zur Neo-Ökologie
	Ges5 Tendenziell sinkende Bedeutung des Wintersports und neue Trendsportarten
	Ges6 Steigende Bedeutung der Tagesgäste
	Ges7 Steigende Bedeutung des öffentlichen Verkehrs
Technik	Tech1 Neue Distributions- und Informationskanäle
	Tech2 Zunehmende Motorisierung und Mobilität
Rechtsstaat	Leg1 Rechtsunsicherheit Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative
	Leg2 Rechtsunsicherheit Umsetzung der Zuwanderungsinitiative
	Leg3 Revision Raumplanungsgesetz
Ökologie	Ökol1 Klimawandel und damit verbundene Risiken sowie Chancen (sinkende Schneesicherheit, Naturgefahren)
	Ökol2 Steigender Ressourcenverbrauch

Quelle: CRED

2.2 Bewertung der Wichtigkeit der Veränderungen der Rahmenbedingungen

Nicht alle tourismusrelevanten Rahmenbedingungen sind gleich entscheidend bezüglich der Ausarbeitung der zukünftigen tourismuspolitischen Strategien. Im Folgenden werden die identifizierten tourismusrelevanten Rahmenbedingungen in Bezug auf ihre *Relevanz* beurteilt. Die Einschätzung der Relevanz erfolgt dabei anhand der beiden Dimensionen bzw. Achsen „Einfluss“ und „Unsicherheit“. Der Einfluss einer Rahmenbedingung wird verstanden als erwartetes Ausmass ihrer Auswirkungen auf den Tourismus im Kanton Bern in den nächsten fünf Jahren. Die Unsicherheit bezieht sich auf Art und Umfang bzw. das tatsächliche Eintreten der erwarteten Auswirkungen. Der Neuheitsgrad wird anschliessend dahingehend geprüft, ob eine (veränderte) Rahmenbedingung bereits (teilweise) im Positionspapier 2009-2015 berücksichtigt wurde oder nicht. Dies, um zu gewährleisten, dass bei der Aktualisierung Rahmenbedingungen berücksichtigt werden, die sich in der Periode 2009-2015 neu manifestiert oder weiterentwickelt haben.

Tourismusrelevante Rahmenbedingungen		Relevanz	
		Einfluss <i>(Erwartetes Ausmass der Auswirkungen auf den Tourismus im Kanton Bern in den nächsten fünf Jahren)</i>	Unsicherheit <i>(bezüglich Art und Umfang bzw. tatsächlichem Eintreten der erwarteten Auswirkungen)</i>
Pol1	Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative (Zweitwohnungsgesetz)	mittel-hoch – Zweitwohnungsanteil zahlreicher Gemeinden im Berner Oberland >20% (Lenk, Adelboden, Lauterbrunnen), in urbanen Gebieten jedoch meist deutlich >20%. – Tourismus spielt sich vorwiegend im Berner Oberland ab.	gering – Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative ist sicher.
Pol2	Kleinstrukturierte Destinationen und damit verbundene Bestrebungen zur Destinationsbildung	gering – Unklar, ob sich durch die Destinationsverdichtung wirklich Synergien einstellen werden und die Kooperation reibungslos sowie zielgerichtet funktionieren wird.	hoch – Unklar, ob die Anreize des Kantons für die einzelnen Destinationen genug hoch sind, um neben organisatorischen Effekten ein effizientes DMO-Management und eine optimale Arbeitsteilung innerhalb der Destinationen zu erreichen.
Pol3	Totalrevision der Verordnung zum Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft	gering bis mittel – Die Finanz- und Kreditsituation der Beherbergungswirtschaft wird sich kurzfristig wohl etwas entspannen. Die kurzfristig einschneidenden negativen regionalwirtschaftlichen Auswirkungen durch das Zweitwohnungsgesetz werden dadurch etwas eingedämmt, von extremen Auswirkungen ist aber nicht auszugehen.	gering – Die Totalrevision der Verordnung wurde bereits durch den Bundesrat genehmigt.
Ökon1	Wirtschaftliche Situation (Finanz- und Wirtschaftskrise) in den Herkunftsmärkten	hoch – Von der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen sind die Nachbarländer der Schweiz, welche einen bedeutenden Teil des Incoming-Tourismus ausmachen. Die Einbrüche der Logiernächte von Gästen aus diesen Herkunftsmärkten in den letzten Jahren haben bereits gezeigt, dass die Folgen für den Schweizer Tourismus deutlich spürbar sind.	hoch – Obwohl sich eine gewisse Erholung der konjunkturellen Situation abzeichnet, ist nach wie vor unsicher, wie der Arbeitsmarkt, die Investitionen und damit verbunden die Tourismuskonsum der Bevölkerung aus den wichtigsten Quellmärkten in Zukunft auf die ökonomischen Entwicklungen reagieren werden.
Ökon2	Wechselkurssituation	hoch – Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit touristischer Anbieter gegenüber ihrer Konkurrenz im Ausland hängt wesentlich mit der Wechselkursentwicklung zusammen. – Ferien in der Schweiz haben sich für Gäste aus den Nachbarländern zusätzlich verteuert, während Ferien im Ausland für Schweizer Gäste attraktiver geworden sind. Die Frankenstärke gegenüber dem Euro ist zu einer sehr bedeutenden ökonomischen Rahmenbedingung geworden, welche insbesondere der Tourismus im ländlichen Raum spürt.	hoch bis sehr hoch – Mit der Aufhebung des Euro-Mindestkurses durch die SNB am 15. Januar 2015 hat sich der Schweizerfranken gegenüber dem Euro erneut sehr stark aufgewertet und die Wechselkurs-situation ist wieder dynamisch.

Tourismusrelevante Rahmenbedingungen	Relevanz	
	Einfluss <i>(Erwartetes Ausmass der Auswirkungen auf den Tourismus im Kanton Bern in den nächsten fünf Jahren)</i>	Unsicherheit <i>(bezüglich Art und Umfang bzw. tatsächlichem Eintreten der erwarteten Auswirkungen)</i>
Ökon2 Wechselkursituation	hoch bis sehr hoch – Von der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen sind die Nachbarländer der Schweiz, welche einen bedeutenden Teil des Incoming-Tourismus ausmachen. Die Einbrüche der Logiernächte von Gästen aus diesen Herkunftsmärkten in den letzten Jahren haben bereits gezeigt, dass die Folgen für den Schweizer Tourismus deutlich spürbar sind.	hoch bis sehr hoch – Mit der Aufhebung des Euro-Mindestkurses durch die SNB am 15. Januar 2015 hat sich der Schweizerfranken erneut sehr stark aufgewertet und die Wechselkursituation ist wieder sehr dynamisch.
Ökon3 Rentabilitätsschwäche touristischer Leistungsträger	mittel – Akzentuierung der Rentabilitätsschwäche durch die wirtschaftliche Lage, die damit verbundenen Nachfrageeinbrüche und sinkende Innovationsfähigkeit sowie der Zweitwohnungsverordnung. Die neue SGH-Verordnung soll jedoch die schwierige Kapitalbeschaffung für die Hotellerie etwas erleichtern.	gering bis mittel – Die angespannte Finanz- und Kreditsituation (Rentabilitätsschwäche) ist für touristische Leistungsträger wie Hotellerie und Bergbahnbranche bereits ein lang anhaltendes Problem.
Ökon4 Verstärkte Konkurrenzsituation im Wintertourismus	eher mittel – Der Wintertourismus ist der USP der Schweiz, welcher zudem eine grössere Wertschöpfung generiert als der Sommertourismus. Eine verstärkte Konkurrenz und allfällige, damit verbundene Nachfragerückgänge, würden den Tourismus im Kanton Bern stark negativ betreffen.	mittel bis hoch – Die neuen Wintersportdestinationen (wie z.B. Mongolei, Aserbaidschan etc.) befinden sich noch im Aufbau und müssen sich erst touristisch entwickeln sowie etablieren. Touristische Infrastruktur und Suprastruktur muss aufgebaut werden, Gebiete müssen erschlossen werden etc. Ausserdem ist die politische Situation nicht in all den neuen Zielmärkten gleich stabil, was ein Hindernis in der Tourismusentwicklung darstellen könnte.
Ökon5 Verstärkte Konkurrenzsituation im Geschäftstourismus	mittel – Die Stadt Bern rangiert, verglichen mit anderen Schweizer Städten, bei den Logiernächten, die durch das MICE-Segment (als Teil des Geschäftstourismus) generiert werden, im Schnitt auf Platz 4 (nach Zürich, Genf und Basel). Der Geschäftstourismus hat entsprechend für die Stadt Bern eine hohe Bedeutung. – Mit dem Polittourismus verfügt der Stadt Berner Tourismus im Vergleich zu den anderen Schweizer Städten über einen weiten, spezifischen Nachfragemarkt, womit Einbrüche im Geschäftstourismus allenfalls etwas besser verkraftbar sind.	mittel – Während in Europa im Geschäftstourismus-Markt eine gewisse Sättigungstendenz sichtbar ist, expandiert dieser vor allem in aussereuropäischen Ländern, wie insbesondere den Golfstaaten. – Es zeichnet sich ab, dass sich die neuen Angebote positiv entwickeln. Unter anderem aufgrund von klimatischen oder sicherheitsbedingten Aspekten ist jedoch noch nicht klar, wie gross die Konkurrenz dadurch für etablierte Geschäftstourismus-Destinationen in Europa sein wird.

Stand: November 2015

Tourismusrelevante Rahmenbedingungen		Relevanz	
		Einfluss <i>(Erwartetes Ausmass der Auswirkungen auf den Tourismus im Kanton Bern in den nächsten fünf Jahren)</i>	Unsicherheit <i>(bezüglich Art und Umfang bzw. tatsächlichem Eintreten der erwarteten Auswirkungen)</i>
Ökon6	Fachkräftemangel im In- und Ausland	hoch bis sehr hoch <ul style="list-style-type: none"> – Der Schweizer Tourismus ist hochgradig von qualifizierten Fachkräften abhängig, v.a. da durch seine sinkende preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Servicequalität eine zentrale Bedeutung zukommt. – Durch den intensiveren Wettbewerb um Fachkräfte steigt der Druck auf Unternehmen, die Gehälter für qualifizierte Mitarbeiter zu erhöhen. Dies würde die preisliche Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus weiter verschlechtern, da die Lohnzahlungen einen bedeutenden Kostenanteil ausmachen. 	gering bis mittel <ul style="list-style-type: none"> – Insbesondere das Beherbergungsgewerbe spürt bereits heute schon einen Fachkräftemangel. Dieser kann sich je nach Umsetzung der Zuwanderungsinitiative noch zusätzlich verstärken.
Ges1	Trend zu häufigeren, mobileren Reisen	hoch <ul style="list-style-type: none"> – Da mobilere Reisen mit geringeren Aufenthaltsdauern verbunden sind, hat dieser Trend für Destinationen grosse Auswirkungen. Mit der Inanspruchnahme von Beherbergungsleistungen ist, bei Zielgruppen aus den Nahmärkten, i.d.R. die grösste Wertschöpfung verbunden. Für Touristen aus Fernmärkten (z.B. China) gilt dies in geringerer Masse, da diese tendenziell höhere Ausgaben für Produkte des Detailhandels (z.B. Uhren) tätigen. 	gering <ul style="list-style-type: none"> – Der Trend zu häufigeren, mobileren Reisen lässt sich aus dem aktuellen Reiseverhalten gut ableiten und die Auswirkungen davon (z.B. grössere Bedeutung von Städtetourismus in der Schweiz) sind bereits ersichtlich.
Ges2	Veränderte Reisemotive und -erwartungen	hoch <ul style="list-style-type: none"> – Insgesamt üben Multioptionalität, differenzierte Reisemotive, wachsende Ansprüche und höhere Preissensibilität einen zusätzlichen Druck auf das touristische Angebot aus. 	gering <ul style="list-style-type: none"> – Die Veränderungen in den Reisemotiven und -erwartungen sind seit längerem klar ersichtlich und schlagen sich auch in den Zahlen zur touristischen Nachfrage nieder.
Ges3	Trend zur Sharing Economy	mittel <ul style="list-style-type: none"> – Sollte der Trend langfristig bestehen, ist noch unklar, wie das touristische Angebot darauf reagieren wird und ob die Auswirkungen eher positiv (z.B. bessere Auslastung von Zweitwohnungen) oder negativ (z.B. höheres Verkehrsaufkommen in Tourismusorten, wenn „Car-Sharing“ im Vergleich zum ÖV attraktiver wird). – Die Branche fühlt sich aber von der Dynamik bezüglich des Trends stark betroffen (beinahe täglich entstehen neue Angebote, deren Anbieter z.T. nicht unter gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen arbeiten wie die etablierten). 	hoch <ul style="list-style-type: none"> – Der Trend zur Sharing Economy ist noch relativ jung und es ist nicht klar, wie beständig er sein wird.

Stand: November 2015

Tourismusrelevante Rahmenbedingungen	Relevanz	
	Einfluss <i>(Erwartetes Ausmass der Auswirkungen auf den Tourismus im Kanton Bern in den nächsten fünf Jahren)</i>	Unsicherheit <i>(bezüglich Art und Umfang bzw. tatsächlichem Eintreten der erwarteten Auswirkungen)</i>
Ges4 Trend zur Neo-Ökologie	mittel – Aus den bisherigen Entwicklungen zeichnet sich ab, dass wohl auch in Zukunft trotz des höheren ökologischen Bewusstseins nur eine verhältnismässig kleine Zielgruppe (Nische) eine höhere Zahlungsbereitschaft für umweltverträgliche Tourismusdienstleistungen aufweisen wird.	mittel – Ein steigendes Umweltbewusstsein ist seit einiger Zeit beobachtbar. Gewisse ökologische Standards des Angebotes werden von einer breiten Masse von Gästen vorausgesetzt, jedoch verhalten sich viele noch eher opportunistisch.
Ges5 Tendenziell sinkende Bedeutung des Wintersports und neue Trendsportarten	mittel bis hoch – Der Schweizer Tourismus ist in vielen Regionen hochgradig von der Wintersaison abhängig (insbesondere die Schweizer Seilbahnen). Sollte der Wintersport (für die Schweizer Bevölkerung) wirklich langfristig an Bedeutung verlieren, hätte dies grosse Auswirkungen auf die touristischen Umsätze. Trotzdem ist in einigen Destinationen auch ein Potenzial für steigende Sommerumsätze vorhanden. – Da die neuen Trendsportarten (z.B. Outdoor-Aktivitäten wie Paragliding, Canyoning sowie River Rafting, Base-Jumping, Klettern und Mountainbike-Sport) vor allem im Sommer ausgeübt werden, können sich diesbezüglich Chancen ergeben, die Abhängigkeit von der Wintersaison leicht zu reduzieren.	mittel bis hoch – Bei der inländischen Nachfrage gibt es Anzeichen dafür, dass einerseits eine Verschiebung hin zu anderen Trendsportarten stattfindet, andererseits in der Freizeit tendenziell auch mehr verschiedene Aktivitäten ausgeübt werden, wobei die pro Aktivität aufgewendete Zeit sinkt. – Massnahmen wie die Schneesportinitiative, sollen diesem Trend begegnen. Es ist nach wie vor schwierig, zu beurteilen, ob wirklich ein massiver gesellschaftlicher Wandel in Bezug auf die Bedeutung des Wintersports stattfindet.
Ges6 Steigende Bedeutung der Tagesgäste	mittel bis hoch – Der Aufenthaltstourismus ist deutlich wertschöpfungsintensiver als der Tagestourismus. Eine Zunahme des Tagestourismus und eine gleichzeitige Abnahme des Aufenthaltstourismus wirken sich negativ auf die Umsätze aus. Gerade für das Berner Oberland besteht jedoch ein überdurchschnittliches Potenzial für Tagestourismus (z.B. Skitourismus).	eher gering – Durch stetige Verbesserungen und Kapazitätserweiterungen bei der touristischen Infrastruktur (z.B. Seilbahnen) wird der Tagestourismus tendenziell noch gefördert. Es zeichnet sich ein klarer Trend der steigenden Bedeutung des Tagestourismus ab.
Ges7 Steigende Bedeutung des öffentlichen Verkehrs	eher mittel – Bereits heute hat der ÖV besonders im Binnentourismus eine hohe Bedeutung, was sich bereits auf die Angebotsgestaltung auswirkt. Sollte sich der Trend etablieren, würde dies nach neuen, attraktiven Angeboten für ÖV-Benutzer (z.B. Kombitickets) verlangen.	mittel bis hoch – Obwohl erste Statistiken einen Rückgang des Führerscheinbesitzes und dafür eine Zunahme der GA's erkennen lassen, ist nicht klar, ob es sich dabei um einen sich langfristig manifestierenden gesellschaftlichen Trend handelt.

Tourismusrelevante Rahmenbedingungen		Relevanz	
		Einfluss <i>(Erwartetes Ausmass der Auswirkungen auf den Tourismus im Kanton Bern in den nächsten fünf Jahren)</i>	Unsicherheit <i>(bezüglich Art und Umfang bzw. tatsächlichem Eintreten der erwarteten Auswirkungen)</i>
Tech1	Neue Distributions- und Informationskanäle	hoch bis sehr hoch <ul style="list-style-type: none"> – Insbesondere die Buchungs- und Bewertungsportale stellen touristische Leistungsträger vor Herausforderungen (z.B. bezüglich Content Management, Zusammenarbeit mit Buchungsportalen und damit verbundene Kommissionen bzw. Einschränkungen in der eigenen Preissetzung). Es findet überdies ein Konzentrationsprozess auf wenige grosse Buchungs- und Bewertungsportale statt, was den Wettbewerb einschränken könnte. 	sehr tief bis gering <ul style="list-style-type: none"> – Die neuen Informations- und Kommunikationskanäle beeinflussen immer stärker und klar beobachtbar das Buchungsverhalten der Touristen (z.B. durch Buchungs- und Bewertungsportale).
Tech2	Steigende Motorisierung (Fortschritte in der Flugtechnik) und Mobilität	eher hoch <ul style="list-style-type: none"> – Die Auswirkungen auf den Tourismus dürften sich primär in einem steigenden Incoming-Tourismus zeigen (z.B. Fernmärkte) und sind in kurzer Frist eher positiv. Langfristig entstehen negative ökologische Nebeneffekte (steigender Energieverbrauch, Klimawandel, Rückgang des natürlichen Potenzials). 	eher gering <ul style="list-style-type: none"> – Steigende Motorisierung und Mobilität sind klar beobachtbar, obwohl Sicherheitsaspekte (z.B. globale politische Situation) ebenfalls tendenziell eine höhere Bedeutung erlangen.
Leg1	Rechtsunsicherheit Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative	hoch <ul style="list-style-type: none"> – Kurzfristig hemmt die Rechtsunsicherheit auf Verordnungsebene insbesondere Investitionen im Beherbergungsgewerbe, obwohl durch die neue SGH-Verordnung ein Investitionsstau möglichst verhindert werden soll. 	Gering <ul style="list-style-type: none"> – Das Zweitwohnungsgesetz liegt nun vor, womit gewisse Klarheit geschaffen wurde. Jedoch ist die Verordnung noch in Ausarbeitung.
Leg2	Rechtsunsicherheit Umsetzung der Zuwanderungsinitiative	sehr hoch <ul style="list-style-type: none"> – Bei einer rigiden Umsetzung der Zuwanderungsinitiative wäre der Tourismus stark betroffen (weniger ausländische Arbeitskräfte, potenziell höhere Lohnkosten). Eine allfällige Kündigung der bilateralen Verträge mit der EU hätte ausserdem potenziell einen Einfluss auf alle Rahmenbedingungen des Tourismus im Kanton Bern. Es ist jedoch noch unklar, ob die Auswirkungen bereits in den nächsten fünf Jahren spürbar werden. 	sehr hoch <ul style="list-style-type: none"> – Bisher herrscht eine grosse Unsicherheit darüber, wie die Zuwanderungsinitiative umgesetzt wird. Ausserdem ist nach wie vor nicht klar, inwiefern die bilateralen Verträge mit der europäischen Union aufrechterhalten werden können.

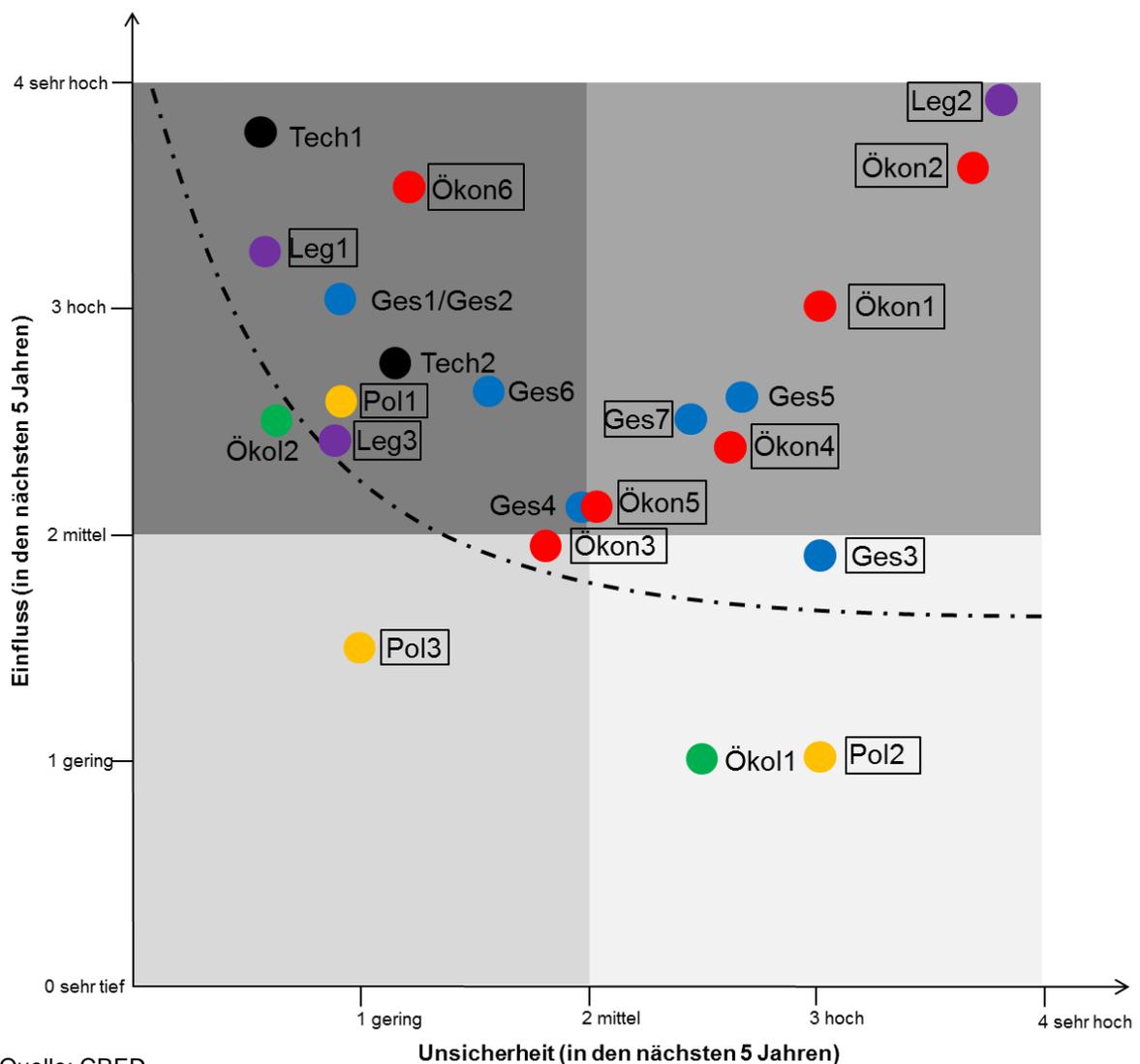
Stand: November 2015

Tourismusrelevante Rahmenbedingungen	Relevanz	
	Einfluss <i>(Erwartetes Ausmass der Auswirkungen auf den Tourismus im Kanton Bern in den nächsten fünf Jahren)</i>	Unsicherheit <i>(bezüglich Art und Umfang bzw. tatsächlichem Eintreten der erwarteten Auswirkungen)</i>
Leg 3 Revision des Raumplanungsgesetzes	mittel bis hoch <ul style="list-style-type: none"> – Es wurden im Kanton Bern bereits vorher Bestrebungen zum verdichteten Bauen verfolgt. Für Beherbergungsbetreiber wird es aber in vom Zweitwohnungsgesetz betroffenen Gemeinden zunehmend schwierig, von allfälligen Ausnahmen desselben bezüglich der Querfinanzierungsmöglichkeit über strukturierte Beherbergungsbetriebe zu profitieren. Dies weil kaum Standorte für solche gefunden werden können (Notwendigkeit von Auszonungen bei Einzonungen als Kompensation). – Langfristig könnte sich das revidierte Raumplanungsgesetz durch die Erhaltung einer möglichst intakten Landschaft positiv auf den Tourismus auswirken. 	gering <ul style="list-style-type: none"> – Das Raumplanungsgesetz liegt revidiert vor.
Ökol1 Klimawandel und damit verbundene Risiken sowie Chancen (sinkende Schneesicherheit, Naturgefahren)	gering <ul style="list-style-type: none"> – In den nächsten fünf Jahren lassen sich wohl kaum bedeutende Veränderungen, z.B. in Bezug auf die Schneesicherheit oder den Gletscherrückzug, feststellen. Langfristig wird sich aber gerade für das Berner Oberland der Klimawandel wohl relativ stark auf den Tourismus auswirken (sinkende Schneesicherheit, dafür möglicherweise Chancen für den Sommertourismus). 	mittel bis hoch <ul style="list-style-type: none"> – Beim Klimawandel handelt es sich um ein sehr langfristiges Phänomen, weshalb Unsicherheiten diesbezüglich trotz immer grösserer empirischer Evidenz nach wie vor bestehen.
Ökol2 Steigender Ressourcenverbrauch	mittel bis hoch <ul style="list-style-type: none"> – Knapper werdende natürliche Ressourcen können sich relativ stark auf den Tourismus auswirken (z.B. steigende Energiepreise, Rückgang des natürlichen Potenzials). Durch Möglichkeiten zur effizienteren Nutzung der Ressourcen können diese Auswirkungen aber allenfalls eingedämmt werden. 	sehr tief bis gering <ul style="list-style-type: none"> – Die Verknappung der natürlichen Ressourcen ist bereits heute vielerorts beobachtbar und wird infolge des Bevölkerungswachstums weiter zunehmen.

Stand: November 2015

Aus der Analyse der Veränderungen in den tourismusrelevanten Rahmenbedingungen und der Einschätzung ihrer *Relevanz* (anhand der Achsen „Einfluss“ und „Unsicherheit“) sowie zusätzlich ihres *Neuheitsgrades* ergeben sich die für die Aktualisierung des tourismuspolitischen Positionspapiers entscheidenden Rahmenbedingungen (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Bewertung des Einflusses und der Unsicherheit der Rahmenbedingungen



In Abbildung 3 sind die als relevant eingeschätzten, veränderten Rahmenbedingungen oberhalb der gepunkteten Linie zu finden, während diejenigen mit einem hohen Neuheitsgrad, d.h. im Positionspapier 2009-2015 nicht oder nur teilweise berücksichtigte Veränderungen, mit einem Rahmen gekennzeichnet sind. Die gepunktete Linie, welche relevante von weniger relevanten Rahmenbedingungen trennt, verläuft so, dass die „kritische“ Einflusshöhe mit zunehmender Unsicherheit sinkt. Dies, weil argumentiert werden kann, dass bei Veränderungen von Rahmenbedingungen, welche mit einer hohen Unsicherheit (bezüglich Art und Umfang bzw. tatsächlichem Eintreten der erwarteten Auswirkungen) behaftet sind, der Einfluss tendenziell unterschätzt werden könnte. Daher scheint es im Sinne einer Vorsichtsmassnahme sinnvoll, bei höherer Unsicherheit bereits Veränderungen von Rahmenbedingungen mit einem eher mittleren Einfluss zu berücksichtigen, da sich diese noch als relevanter erweisen könnten als erwartet.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass seit 2009 eingetretene Veränderungen der Rahmenbedingungen mit hohem Einfluss und geringer Unsicherheit (d.h. hoher Eintretenswahrscheinlichkeit) für die Ausarbeitung des neuen Positionspapiers besonders bedeutend und daher prioritär zu behandeln sind. Veränderte Rahmenbedingungen im Quadranten links oben sollten sinnvollerweise mittels entsprechender Strategien und konkreter Massnahmen angegangen werden. Weiter sind Rahmenbedingungen mit hohem Einfluss und hoher Unsicherheit sinnvollerweise zu berücksichtigen.

Die Ausarbeitung von Massnahmen ist aufgrund der Unsicherheit bezüglich tatsächlichem Eintreten und Art und Umfang der Auswirkungen etwas schwieriger, weshalb deren Konkretisierungsgrad entsprechend geringer sein wird.

Die Einschätzung der veränderten Rahmenbedingungen zeigt, dass ökonomische Rahmenbedingungen grundsätzlich einen hohen Einfluss haben dürften, die Unsicherheit aufgrund des dynamischen Wirtschaftsumfeldes jedoch in den meisten Fällen gleichermaßen hoch sind. Dies gilt in ähnlichem Masse, aber auf tieferem Niveau, für viele gesellschaftliche Rahmenbedingungen. Demgegenüber wird den beiden technologischen Rahmenbedingungen ein relativ hoher Einfluss bei eher geringer Unsicherheit zugeschrieben, da sich diese bereits relativ stark etabliert haben. Bei den politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen lässt sich bezüglich Relevanz kein klares Muster erkennen. Der Einfluss der ökologischen Rahmenbedingungen schliesslich wurde verhältnismässig eher als gering eingestuft, da der Betrachtungshorizont nur fünf Jahre beträgt, diese Rahmenbedingungen sich aber dadurch auszeichnen, dass sie langfristig zu beobachtbaren Auswirkungen führen.

2.3 Entscheidende Rahmenbedingungen

Bei der Ausarbeitung der Strategie 2015-2020 sollten aufgrund der Analyse folgende, relevante und neue Rahmenbedingungen speziell berücksichtigt werden:

- Ökon1: Wirtschaftliche Situation (Finanz- und Wirtschaftskrise) in den Herkunftsmärkten
- Ökon2: Wechselkurssituation
- Ökon3: Rentabilitätsschwäche touristischer Leistungsträger
- Ökon4: Verstärkte Konkurrenzsituation im Wintertourismus
- Ökon5: Verstärkte Konkurrenzsituation im Geschäftstourismus (Sommer)
- Ökon6: Fachkräftemangel im In- und Ausland
- Ges3: Trend zur Sharing Economy
- Ges7: Steigende Bedeutung des öffentlichen Verkehrs
- Leg1: Rechtsunsicherheit bezüglich Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative
- Leg2: Rechtsunsicherheit bezüglich Umsetzung der Zuwanderungsinitiative
- Leg3: Revision Raumplanungsgesetz
- Pol1: Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative (Zweitwohnungsgesetz)

Insgesamt weisen die Veränderungen in den Rahmenbedingungen darauf hin, dass der Tourismus im Kanton Bern aktuell vor allem vor den Herausforderungen einer verstärkten Konkurrenzsituation, einer geringen preislichen Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere durch die Wechselkurssituation gegenüber des Euroraums sowie zahlreichen Rechtsunsicherheiten steht. Die damit verbundenen Risiken, allen voran die sich verschlechternde Ertragslage der Tourismuswirtschaft, gilt es in der Tourismuspolitik zu berücksichtigen.

Andererseits bestehen auch diverse Chancenpotenziale. So zeichnet sich der Kanton Bern dadurch aus, dass er sowohl touristisch attraktive, urbane wie auch ländliche Gebiete aufweist, welche zu einer Diversifikation der touristischen Erscheinungsformen und damit zu einer Art „Risikoverteilung“ führen können. Durch die Beherbergung der Bundeshauptstadt können zudem Synergiepotenziale von Politik und Tourismus (Polit-Tourismus) genutzt werden. Insgesamt ist die Tourismusintensität des Kantons Bern regional sehr unterschiedlich. Im Unterschied zu anderen Kantonen bestehen noch zahlreiche wirtschaftliche Alternativen zum Tourismus, weshalb eine potenziell anhaltende Verschlechterung der Ertragslage in der Tourismuswirtschaft kantonal besser verkraftbar ist. Schliesslich ist Bern einer der Kantone, welcher schweizweit unter Umständen am stärksten von der stark steigenden Nachfrage aus den neuen Wachstumsmärkten (z.B. China und Indien) und der damit einhergehenden

Verschiebung der Nachfrage von West nach Ost profitieren kann. Mit Interlaken und dem Jungfraujoch verfügt er über zwei internationale Top-Brands. Diese Destinationen können voraussichtlich bedeutend vom Wachstum auf dem globalen Markt profitieren. Gleichzeitig bringt der demographische Wandel in der Schweiz mit sich, dass die Gästegruppe kaufkräftiger Senioren, welche über genügend Zeit verfügen, zunimmt. Dies stärkt den Binnentourismus und dabei insbesondere den Ausflugs-tourismus. Dieser demographische Effekt kann mittelfristig zu einem Wachstum der Binnennachfrage führen.

Diese Auslegeordnung entscheidender Rahmenbedingungen zeigt, dass viele davon nicht spezifisch für den Kanton Bern, sondern vielmehr für den gesamten Schweizer Tourismus von Bedeutung sind. Entsprechend wird bei der Ausarbeitung des Positionspapiers eine Anlehnung an die Wachstumsstrategie des Tourismusstandorts Schweiz als sinnvoll erachtet (vgl. SECO 2010). Sie wurde nach 2009 ausgearbeitet und berücksichtigt daher bereits entscheidende Veränderungen im Tourismuskontext.

3 Zentrale Entwicklungsfelder für die Strategie 2015-2020

Neben den Veränderungen in den tourismusrelevanten Rahmenbedingungen ist es für die Aktualisierung des tourismuspolitischen Positionspapiers notwendig, die im Rahmen der bisherigen Strategien erreichten Fortschritte einzuschätzen. Nachfolgend die sieben tourismuspolitischen Strategien des Positionspapiers 2009-2015:

Tabelle 2: Tourismuspolitische Strategien des Positionspapiers 2009-2015

Strategien Positionspapier 2009-2015
Strategie 1: Rahmenbedingungen verbessern
Strategie 2: Eine effiziente Tourismusförderung betreiben – den Strukturwandel fördern
Strategie 3: Service- und Erlebnisqualität verbessern – Aus- und Weiterbildung forcieren
Strategie 4: Touristische Infrastruktur optimieren
Strategie 5: Den Raum ordnen und nachhaltig nutzen – Umwelt und Natur schonen
Strategie 6: Effizienz steigern – Kooperationen fördern
Strategie 7: Marktbearbeitung unterstützen

Quelle: Positionspapier 2009-2015, S. 27f.

3.1 Bisherige Zielerreichung

Im Rahmen des Expertenhearings wurden Stakeholder aus der Praxis bzw. aus dem Kanton gebeten, die erreichten Fortschritte in Bezug auf die Teilstrategien des Positionspapiers 2009-2015 anhand der folgenden Skala einzuschätzen:

Einschätzung der Fortschritte in der Zielerreichung

1	2	3	4	5	6
kein Fortschritt	kaum Fortschritt	geringer Fortschritt	mittlerer Fortschritt	grosser Fortschritt	sehr grosser Fortschritt

Im Folgenden werden die Ergebnisse pro Strategie bzw. Teilstrategie aufgeführt (vgl. Tabelle 3). Dabei sind sowohl der Median und die Standardabweichung der Antworten angegeben.

Tabelle 3: Einschätzung der erzielten Fortschritte im Rahmen der Strategie 2009-2015

Strategie		Fortschritt 2009-2015 ³
1	Rahmenbedingungen verbessern	
1.1	Die touristischen Interessen des Kantons Bern national vertreten	4 (0.78)
1.2	Politische Akzeptanz des Tourismus sichern – Tourismusverständnis bei Meinungsbildnern verbessern	3 (0.76)
1.3	In den Gesetzen und Verordnungen den Ansprüchen der Tourismuswirtschaft Rechnung tragen	4 (0.79)
1.4	Verfahren bezüglich Ablauf und Koordination optimieren	4 (0.96)
2	Eine effiziente Tourismusförderung betreiben – den Strukturwandel fördern	
2.1	Touristische Innovationen fördern	3.5 (1.03)
2.2	Instrumente der neuen Regionalpolitik (NRP) kreativ und kooperativ nutzen (frühzeitiger Einbezug von Partnern)	4 (0.58)
2.3	Finanzierung der Tourismusförderung (TF) stärken.	4.5 (0.85)
2.4	Einführung der bewährten kommunalen TFA propagieren	3.5 (1.30)
2.5	Projektfinanzierungen stärken und Finanzflüsse entflechten (mit unbürokratischen Abläufen)	3.5 (0.70)
2.6	Datenbasis für Monitoring und Evaluationen verbessern – Marktforschung fördern	3 (1.11)
2.7	Tourismus mit kantonaler Wachstumsstrategie synchronisieren	4 (1.00)
3	Service- und Erlebnisqualität verbessern – Aus- und Weiterbildung forcieren	
3.1	Betriebliche Qualitätsoffensiven forcieren.	3 (0.70)
3.2	Erlebnisqualität von Angeboten, von Sport-, Unterhaltungs- und Kulturevents und von ganzen Destinationen steigern – Erlebnis-Inszenierung optimieren	3 (0.62)
3.3	Qualifikation der Führungskräfte, des Kaders und der Mitarbeitenden steigern	3 (0.86)
3.5	Touristische Berufe besser positionieren – Tourismus im Schulunterricht verankern	2 (0.74)
3.5	E-Fitness fördern (verbesserter Umgang mit IT gestützten Programmen)	3 (0.60)
4	Touristische Infrastruktur optimieren	
4.1	Vielfältige Freizeitinfrastruktur (Sport-, Erlebnis-, und Kulturinfrastruktur) bereitstellen und erneuern	3 (0.57)
4.2	Kongressinfrastruktur optimieren.	4 (0.95)
4.3	Infrastrukturausbau für Tagungs- und Veranstaltungstourismus an geeigneten Standorten gezielt fördern.	3.5 (0.81)
4.4	Wettbewerbsfähigkeit touristischer Transportanlagen sicherstellen – Möglichkeiten zur Erschliessung neuer Geländekammern für punktuelle Ergänzungsanlagen oder bei Zusammenschlüssen von Skigebieten prüfen.	3 (0.90)
4.5	Verkehrssysteme weitsichtig planen und optimieren – Sicherstellung nationaler und internationaler Anschlüsse (im Schienen- und Flugverkehr)	3 (0.95)

³ Einschätzung durch Hearing-Teilnehmende. Median, Standardabweichung in Klammern.

Strategie		Fortschritt 2009-2015 ⁴
5	Den Raum ordnen und nachhaltig nutzen- Umwelt und Natur schonen	
5.1	Dynamik des Zweitwohnungsbaus bremsen	5.5 (0.90)
5.2	Ländlichen Tourismus (auch im Zusammenhang mit neu geschaffenen Naturparks) fördern	4 (0.67)
5.3	Touristische Entwicklung auf die Tragfähigkeit des Raumes abstellen	3.5 (0.66)
5.4	Orts-, Kultur- und Landschaftsbilder pflegen	3.5 (1.00)
5.5	Unberührte Lebensräume und Landschaften erhalten und vor touristischer Erschließung bewahren – verschandelte Lebensräume revitalisieren	4 (0.86)
5.6	Tourismusinduzierte Umweltbelastungen minimieren (Lärm, Luft-, Wasserverschmutzung, Energie, Störungen etc.) – zur Umlagerung auf öffentlichen Verkehr beitragen	3.5 (0.86)
6	Effizienz steigern - Kooperationen fördern	
6.1	Destinationsverdichtung vorantreiben und marktorientierte Kooperationen unterstützen/fördern.	5 (0.76)
6.2	Neue Geschäftsmodelle zur besseren Nutzung von Zweitwohnungen unterstützen	3 (0.83)
6.3	Schaffung strategischer Produkte fördern	3 (1.04)
6.4	Absatz von regionalen Land- und forstwirtschaftlichen Produkten unterstützen	4 (0.64)
7	Marktbearbeitung unterstützen	
7.1	Markenbewusstsein stärken – Branding professionalisieren	3 (1.2)
7.2	Marketing verbessern (v.a. auch für Parahotellerie und hier insbesondere für Ferienwohnungen – Distributionskanäle laufend aktualisieren)	4 (0.78)
7.3	Potential des Tagestourismus besser ausschöpfen	3 (0.83)

Quelle: CRED

Die Experteneinschätzung lässt den Schluss zu, dass in allen sieben Strategien seit 2009 zumindest geringe bis mittlere Fortschritte erzielt werden konnten. Wenig erstaunlich sind die guten Ergebnisse bezüglich der Teilstrategien zum Zweitwohnungsbaus und zur Destinationsverdichtung. Der über alle Strategien gesehen geringste Fortschritt wurde der Strategie 3 „Service- und Erlebnisqualität verbessern – Aus- und Weiterbildung forcieren“ attestiert. Dabei wurde die Zielerreichung der Teilstrategie zur besseren Positionierung touristischer Berufe als besonders tief eingeschätzt wird. Generell kann festgehalten werden, dass die Fortschritte bezüglich des touristischen Angebots und seiner Qualität tendenziell schlechter eingeschätzt wurden als diejenigen bezüglich der Ausgestaltung des touristischen Kontexts (z.B. Rahmenbedingungen oder Umgang mit Umwelt und Natur).

⁴ Einschätzung durch Hearing-Teilnehmende. Median, Standardabweichung in Klammern.

3.2 Identifikation des Handlungsbedarfs

Die Synthese aus den Erkenntnissen zu den Veränderungen in den Rahmenbedingungen und den im Rahmen der bisherigen Strategien erreichten Fortschritte lässt es zu, Entwicklungsfelder zu identifizieren, in denen zukünftig tourismuspolitischer Handlungsbedarf entsteht. Konkret ergeben sich daraus insbesondere folgende Bereiche, in denen das neue tourismuspolitische Positionspapier sinnvollerweise Akzente setzt

- **Steigerung der Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Angebots:**
 - Z.B. Unterstützung der Innovationsfähigkeit touristischer Leistungsträger
 - Unterstützung bei der Öffnung neuer Geschäftsfelder (z.B. in den Bereichen Gesundheit, Kunst und Kultur)
 - Optimale Nutzung und optimales Pricing des öffentlichen Verkehrs (attraktive Bahnangebote für ausländische Touristen schaffen)
 - Stärkere Berücksichtigung des urbanen Tourismus (z.B. durch Förderung von Kultur und Kunst)

- **Investition in Aufbau und Erhaltung von touristischem Humankapital:**
 - Z.B. Stärkung der Attraktivität und bessere Sichtbarkeit sowie Positionierung touristischer Berufsbilder

- **Unterstützung bei Herausforderungen durch neue touristische Phänomene:**
 - Z.B. Klärung behördlicher Zuständigkeiten bezüglich des Phänomens der Sharing Economy

- **Effizienter Umgang mit neuen rechtlichen Rahmenbedingungen:**
 - Z.B. Begleitung der touristischen Leistungsträger bei Rechtsunsicherheiten (Zweitwohnungsgesetz, Zuwanderungsinitiative, Sharing Economy etc.)

Generell ist festzuhalten, dass sich viele Massnahmen des bisherigen Positionspapiers 2009-2015 auf den Grundauftrag der Tourismuspolitik beziehen und damit einen zeitlosen Charakter aufweisen. Diese Massnahmen sind daher auch in Zukunft beizubehalten. Dies gilt insbesondere auch für die Massnahmen bezüglich eines nachhaltigen Umgangs mit Landschaft und Ressourcen als wichtiges Kapital des Tourismus.

4 Neue Entwicklungsstrategie 2015-2020

Im Folgenden wird das tourismuspolitische Positionspapier 2015-2020, welches auf der Basis der analytischen Vorarbeiten entstanden ist, exemplarisch dargestellt. Aufgrund der Ablehnung des Positionspapiers an die Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz (vgl. S 2010), wird zunächst kurz auf diese eingegangen.

4.1 Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz

Der Bundesrat verabschiedete 2010 eine Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz, in deren Rahmen er die Vision und Ziele der Tourismuspolitik neu formulierte. Die im Rahmen dieser Wachstumsstrategie verfolgte Vision ist es, die Schweiz noch weiter hin zu einem attraktiven Tourismusstandort mit erfolgreichen Unternehmen, einer herausragenden Wettbewerbsfähigkeit und höchster Qualität zu entwickeln. Erreicht werden soll dies im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung (SECO 2010, S. 4). Zur Konkretisierung dieser Vision wurden vier übergeordnete Ziele und Strategien formuliert (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Überblick über die wachstumsorientierte Tourismuspolitik auf nationaler Ebene



Quelle: SECO 2010a, S. 45f.

Ein erstes zentrales Ziel liegt in der *Verbesserung der Rahmenbedingungen* für Tourismusunternehmen, was als Hauptaufgabe der Tourismuspolitik angesehen wird. Dies vor dem Hintergrund, dass eine Vielzahl von Politikbereichen die unternehmerischen Entwicklungsmöglichkeiten beeinflusst. Weiter wird eine *Steigerung des touristischen Angebots* mittels gezielter Innovations-, Kooperations- und Investitionsförderung angestrebt. Es sollen damit Anreize bei der Qualitätsförderung gesetzt und notwendige Produktivitätssteigerungen im Tourismus unterstützt werden, so dass eine herausragende Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz als Tourismusland gewährleistet wird. Ein weiteres Ziel ist die *Stärkung des Marktauftritts der Schweiz*. Dieser wird mit der zunehmenden Globalisierung und dem sich dadurch verstärkenden Standortwettbewerb immer wichtiger. Die vom Bund finanzierte touristische Landeswerbung schafft eine internationale Präsenz und Marktbearbeitung für den Tourismusstandort Schweiz. Schliesslich hat der Bundesrat die *Berücksichtigung der Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung* als Ziel der Tourismusentwicklung in der Schweiz festgelegt. Neben der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit berücksichtigt die Tourismuspolitik entsprechend die Dimensionen der ökologischen Verantwortung (z.B. Energieeffizienz und Nutzung erneuerbarer Energien, Minimierung

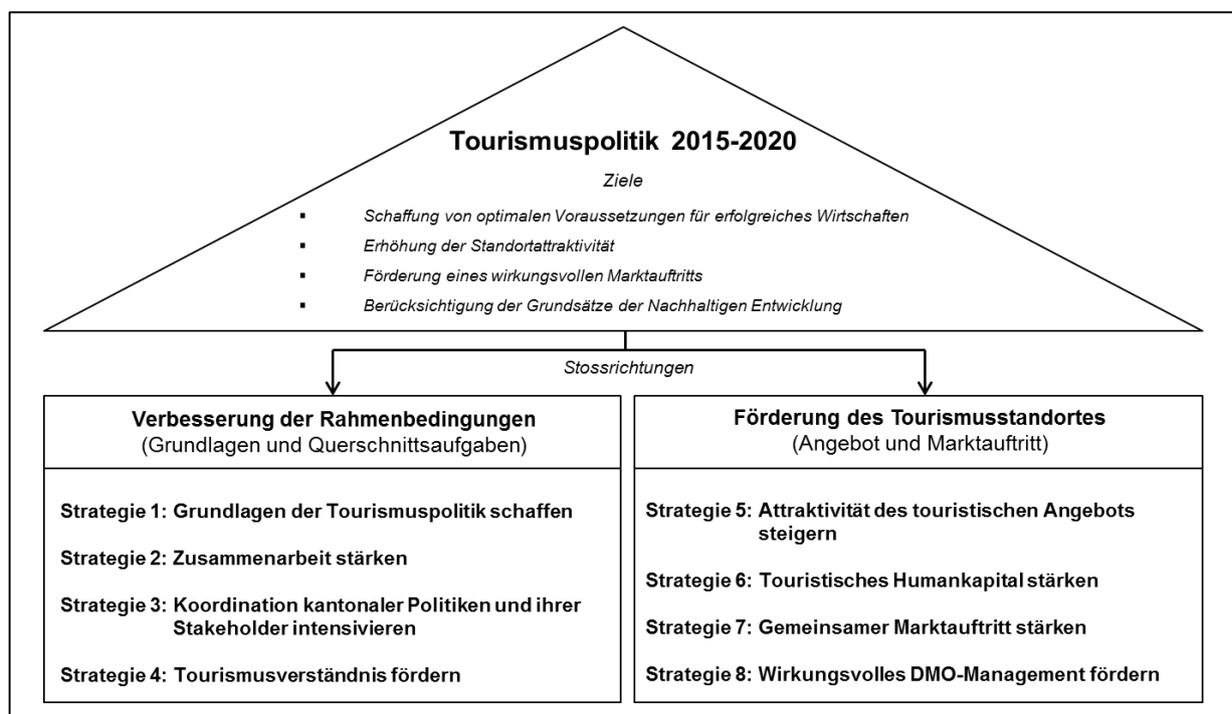
nachteiliger Auswirkungen auf natürliche Ressourcen etc.) sowie der gesellschaftlichen Solidarität (z.B. Gesundheit, Lebensqualität, Bildung etc.) (SECO 2010a, S. 4ff.). Um diese vier übergeordneten Ziele zu erreichen, verfolgt die Schweizer Tourismuspolitik aktuell vier Kernstrategien, welche sich auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen bzw. die Tourismus-Standortförderung beziehen.

Da die meisten, für den Kanton Bern relevanten Veränderungen von Rahmenbedingungen für die Tourismuswirtschaft nicht kantonsspezifisch sind, sondern eher für die gesamte Schweiz als Tourismusland gelten, scheint eine Anlehnung des tourismuspolitischen Positionspapiers an die Wachstumsstrategie sinnvoll. Dies natürlich nicht zuletzt auch deshalb, weil die national ausgerichtete Tourismuspolitik des Bundes die Bemühungen der Kantone ergänzen sowie verstärken sollte (SECO 2010, S. 49). Eine gegenseitige Abstimmung der Politiken ist somit anzustreben.

4.2 Tourismuspolitische Strategien und Massnahmen 2015-2020

In Anlehnung an das tourismuspolitische Leitbild des Kantons Bern und die Wachstumspolitik des Bundes (vgl. SECO 2010; Volkswirtschaftsdirektion 2001) verfolgt die Tourismuspolitik des Kantons Bern künftig vier übergeordnete Ziele, aus welchen sich die zwei zentralen Stossrichtungen *Verbesserung der Rahmenbedingungen* und *Förderung des Tourismusstandortes* ableiten lassen. Pro Stossrichtung wurden vier tourismuspolitische Strategien formuliert (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Überblick über die Tourismuspolitik im Kanton Bern 2015-2020



Quelle: CRED

4.2.1 Strategien zur Verbesserung der Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen des Tourismus im Kanton Bern sollen primär mittels Bereitstellung von relevanten Informationsgrundlagen, etwa zum frühzeitigen Erkennen von Handlungsbedarf und Aufzeigen von Lösungsansätzen, sowie einer verstärkten Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben erreicht werden. Die folgenden vier Strategien setzen dabei neue tourismuspolitische Akzente.

▪ *Strategie 1: Grundlagen der Tourismuspolitik schaffen*

Diese Strategie beinhaltet insbesondere folgende Zielbereiche:

- Prüfung der Notwendigkeit neuer gesetzlicher Grundlagen
- Optimierung der Bewilligungsverfahren
- Verbesserung der Datenbasis für Monitoring und Evaluationen
- Förderung der Marktforschung

▪ *Strategie 2: Zusammenarbeit stärken*

Diese Strategie beinhaltet insbesondere folgende Zielbereiche:

- Sicherstellung der Zusammenarbeit mit den tourismuspolitischen Akteuren auf nationaler Ebene (vertikale Ebene)
- Stärkung der Zusammenarbeit zwischen tourismuspolitischen Akteuren und touristischen Leistungsträgern (horizontale Ebene), z.B. mittels Leistungsvereinbarungen, Sensibilisierung etc.

▪ *Strategie 3: Koordination kantonaler Politiken und ihrer Stakeholder intensivieren*

Diese Strategie beinhaltet insbesondere folgende Zielbereiche:

- Einbettung der Tourismuspolitik in die Standort- und Wirtschaftspolitik des Kantons (Synchronisierung mit der kantonalen Wachstumsstrategie)
- Einbringung der Anliegen des Tourismus bei der Ausgestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und der Budgetdiskussion (Finanzierung der Tourismusförderung)
- Unterstützung der touristischen Leistungsträger bei Rechts- und Planungsunsicherheiten
- Stärkung der Projektfinanzierung und Entflechtung der Finanzflüsse

▪ *Strategie 4: Tourismusverständnis fördern*

Diese Strategie beinhaltet insbesondere folgende Zielbereiche:

- Sensibilisierung der Meinungsbildner, Bevölkerung und Gemeinden für die Anliegen des Tourismus
- Stärkung der politischen Akzeptanz des Tourismus
- Förderung des Tourismusverständnis in der Bevölkerung

4.2.2 Strategien zur Förderung des Tourismusstandortes

Der Tourismusstandort „Kanton Bern“ soll hauptsächlich durch die Steigerung der Attraktivität des touristischen Angebot sowie der Stärkung eines gemeinsamen Marktauftritts gefördert werden. Die folgenden vier Strategien setzen dabei neue tourismuspolitische Akzente.

▪ *Strategie 5: Attraktivität des touristischen Angebots steigern*

Diese Strategie beinhaltet insbesondere folgende Zielbereiche:

- Stärkung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit (z.B. Förderung von Innovationen mit Fokus auf deren effektive Wertschöpfung, Unterstützung der touristischen Leistungsträger bei der Erschliessung neuer Geschäftsfelder)
- Unterstützung von Qualitätsoffensiven auf Betriebs- und Destinationsebene
- Optimierung der allgemeinen und touristischen Infrastruktur (z.B. vielfältige Sport-, Erlebnis- und Kulturinfrastruktur, Stärkung bestehender Standorte für Kongress-tourismus, Sicherstellung professioneller Tagungs- und Veranstaltungsstrukturen)

▪ *Strategie 6: Touristisches Humankapital stärken*

Diese Strategie beinhaltet insbesondere folgende Zielbereiche:

- Beitrag zur besseren Positionierung tourismusbezogener Berufe
- Forcierung der Aus- und Weiterbildung von Fachkräften
- Adaptation der nationalen Fachkräfteinitiative auf den Tourismus und kantonale Begebenheiten sowie anschliessende Konkretisierung und Umsetzung

▪ *Strategie 7: Gemeinsamer Marktauftritt stärken*

Diese Strategie beinhaltet insbesondere folgende Zielbereiche:

- Positionierung des Kantons Bern als ganzheitlichen Tourismuskanton als Ziel
- Unterstützung der Vermarktung von wertschöpfungsstarken und nachhaltigen Angeboten und Produkten
- Optimierung der Nutzung der verschiedenen Distributionskanäle
- Beitrag zur Schärfung der Positionierung der touristischen Destinationen
- Unterstützung bei der Schaffung strategischer Produkte (z.B. Events)

▪ *Strategie 8: Wirkungsvolles DMO-Management fördern*

Diese Strategie beinhaltet insbesondere folgende Zielbereiche:

- Optimierung der Aufgabenteilung
- Unterstützung von Bemühungen zur Optimierung der Organisationsstrukturen und zur Klärung von Zuständigkeiten innerhalb der Destinationen
- Optimierung der Zusammenarbeit der Destinationen mit der BE! Tourismus AG

5 Schlussfolgerungen und Ausblick

Im Folgenden werden die zentralen Erkenntnisse aus der Analysephase und bezüglich des neuen tourismuspolitischen Positionspapiers zusammengefasst.

5.1 Zentrale Erkenntnisse

Die Analyse der Veränderungen in den tourismusrelevanten Rahmenbedingungen hat ergeben, dass sich der Kontext für den Tourismus im Kanton Bern seit 2009 in verschiedenen Bereichen geändert hat. Insbesondere zahlreiche neue ökonomische Rahmenbedingungen, wie z.B. die Wechselkursituation oder die wirtschaftliche Situation in den Quellmärkten, beeinflussen die Tourismuswirtschaft aktuell sehr stark. Ebenfalls zeichnen sich gewisse neue Trends im gesellschaftlichen Bereich ab, wie etwa die Sharing Economy und damit verbundene neue touristische Phänomene oder die tendenziell steigende Bedeutung des öffentlichen Verkehrs. Bei einigen davon ist jedoch noch unklar, ob sie sich wirklich als stabiler gesellschaftlicher Trend manifestieren und welche Auswirkungen sie tatsächlich auf den Tourismus haben werden. Im gesetzlichen und politischen Bereich wirken das Zweitwohnungsgesetz sowie die Zuwanderungsinitiative und deren Umsetzungsprozess bereits jetzt auf den Tourismus. Während bezüglich des Zweitwohnungsgesetzes mittlerweile gewisse Klarheit herrscht, ist der Einfluss der Zuwanderungsinitiative auf die Tourismuswirtschaft aktuell vor allem bezüglich der relativ grossen Rechtsunsicherheit hoch. Die identifizierten ökologischen und technologischen Rahmenbedingungen, wie etwa der steigende Ressourcenverbrauch bzw. die neuen Informations- und Distributionskanäle, sind demgegenüber bereits seit längerem aktuell und fanden daher schon im Positionspapier 2009-2015 ihre Berücksichtigung.

Die Experteneinschätzung der bisher erreichten Fortschritte legt nahe, dass diese bezüglich der meisten tourismuspolitischen Strategien höchstens als mittel einzustufen sind. Da relativ viele der im Positionspapier 2009-2015 formulierten Strategien, Teilstrategien und Massnahmen sich eher an einem längerfristigen Horizont orientieren und in einigen Fällen auch zeitlos sind, scheint es sinnvoll, diese auch in Zukunft weiterzuverfolgen. Einzig im Bereich der Zweitwohnungen und der Destinationsverdichtung wurden die damals formulierten Ziele weitgehend erreicht, weshalb die diesbezügliche strategische Ausrichtung überdenkt werden muss. Besonders gering wurde der Fortschritt bezüglich der besseren Positionierung touristischer Berufe eingeschätzt, was eine Akzentuierung dieses Zielbereichs im neuen Positionspapier nahelegt.

5.2 Kritische Würdigung

Im Rahmen des beschriebenen Prozesses zur Aktualisierung des tourismuspolitischen Positionspapiers für den Kanton Bern wurde versucht, ein möglichst systematisches und effizientes Vorgehen anzuwenden. Die Auswertung von Sekundärliteratur anhand der PESTLE-Analyse ermöglichte es, zunächst aus einer analytischen Perspektive relevante Veränderungen in den Rahmenbedingungen des Tourismus festzustellen und ihre Wichtigkeit zu bewerten. Damit kann die Transparenz des Prozesses und die Objektivität der Ergebnisse möglichst gewährleistet werden. Trotzdem ist natürlich auch bei diesem Vorgehen eine gewisse subjektive Komponente nicht zu verhindern.

Durch die Expertenbefragung im Rahmen eines Hearings mit Stakeholdern aus der Praxis und dem Kanton Bern sowie dem Verfasser des bisherigen Positionspapiers konnte gleich-

zeitig weitgehend sichergestellt werden, dass die neue tourismuspolitische Strategie möglichst zielführend ist und wichtige Bedürfnisse der Tourismuswirtschaft dabei berücksichtigt werden. Diese Validierung mit der Praxis führte natürlich aber dazu, dass das neue tourismuspolitische Positionspapier (als Ergebnisteil) nicht eins zu eins auf dem Analyseteil abgeleitet werden kann. Aus der Sicht des politischen Prozesses lässt sich kritisch festhalten, dass auf eine breite Vernehmlassung und somit Abstützung des neuen Positionspapiers verzichtet wurde. Der Entwurf wurde zwar mit der Möglichkeit zu einer schriftlichen Stellungnahme an die Teilnehmer versandt. Daraus resultierten jedoch nur noch geringfügige Anpassungen. Ein noch stärkerer Einbezug der Tourismuswirtschaft bzw. eine direkte Einflussnahme auf das Endprodukt hätte sich höchstwahrscheinlich positiv auf die Zielerreichung der angestrebten Strategien ausgewirkt und den nachfolgenden Umsetzungsprozess erleichtert.

Insgesamt ermöglichte das relativ pragmatische und schlanke Vorgehen, innerhalb von kurzer Zeit ein neues tourismuspolitisches Positionspapier für den Kanton Bern zu erarbeiten, welches die neuesten Entwicklungen berücksichtigt und entsprechend Akzente setzt. Durch die Anlehnung an die nationale Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz konnte gewissermassen eine Harmonisierung der Tourismuspolitiken erreicht werden. Zudem ist dadurch ein tourismuspolitisches Positionspapier mit klarer, übersichtlicher Struktur entstanden.

Literaturverzeichnis

Abrahamsen et al. (2015): Prognosen für den Schweizer Tourismus. Ausgabe Mai 2015. *KOF Studien Nr. 61.*

ARE (2014): Revision Raumplanungsgesetz (RPG). Online verfügbar unter: <http://www.are.admin.ch/themen/recht/04651/index.html?lang=de>

BAKBASEL (2013): Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung – Ausgangslage, Wirkungszusammenhänge und Szenarioanalysen. Basel 2013.

beco (2011): Qualität bringt Wertschöpfung. Online verfügbar unter: http://www.vol.be.ch/vol/de/index/wirtschaft/tourismus_regionalentwicklung/downloads_publicationen/regionalpolitik_tourismus.assetref/dam/documents/VOL/BECO/de/Wirtschaft/Tourismus_Regionalpolitik/beco-wirtschaft-tour-qualitaetsfoerderung_DE.pdf

beco (2012): Wirtschaftsstrategie 2025. Massnahme «Marktbearbeitung stärken. Online verfügbar unter: http://www.vol.be.ch/vol/de/index/wirtschaft/wirtschaftspolitik/beco-wirtschaftspolitik-ws/massnahmen/marktbearbeitungstaerken.assetref/dam/documents/VOL/BECO/de/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/Wirtschaftsstrategie/beco-wirtschaft-ws-2025-massnahme-marktbearbeitung_DE.pdf

beco (2014a): Raumplanung. Online verfügbar unter: http://www.vol.be.ch/vol/de/index/wirtschaft/tourismus_regionalentwicklung/zweitwohnungen.html

BFS/ARE (2012): Mobilität in der Schweiz. Ergebnisse des Mikrozensus Mobilität und Verkehr 2010.

CH2014 (2014): CH2014 – Impacts. Toward quantitative scenarios of climate change Impacts in Switzerland. Bern 2014.

Der Bundesrat 2015: Steuerung der Zuwanderung: Bundesrat verabschiedet Gesetzesentwurf und Verhandlungsmandat. Medienmitteilung online verfügbar unter: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2015/ref_2015-02-110.html

Der Bundesrat (2014): Erläuternder Bericht zur Verordnung über die Förderung der Beherbergungswirtschaft.

Der Bundesrat (2013): Bericht über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundesrates 2013.

EJPD (2014): Art. 121aBV (Steuerung der Zuwanderung). Umsetzungskonzept.

EJPD/WBF/EDA (2015): Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes. Umsetzung von Artikel 121a BV. *Erläuternder Bericht.*

FIF (2009a): Zukunftstrends im Tourismus. Experten-Kurzbericht. Bern 2009.

FIF (2009b): Tourismus im Kanton Bern. Positionspapier und Strategie 2015.

FME (2013): PESTLE-Analysis. Online verfügbar unter: <http://www.free-management-ebooks.com/dldebk-pdf/fme-pestle-analysis.pdf>

Gerry et al. (2008): Exploring Corporate Strategy. Text & Cases. 8. Auflage, Essex 2008.

Horx (2010a): Trend-Definitionen. Online verfügbar unter: <http://www.horx.com/zukunftsforschung/Docs/02-M-03-Trend-Definitionen.pdf>

Htr (2012): BE! Tourismus AG gegründet. Online verfügbar unter: <http://www.htr.ch/tourismus/be-tourismus-ag-gegruendet-34594.html>. Ausgabe vom 06.09.2012.

ICCA (2015): ICCA Statistics Report 2014.

Jungfraubahnen (2014): Das Projekt V-Bahn. Online verfügbar unter: <http://www.jungfrau.ch/tourismus/news-events/v-bahn/das-projekt-v-bahn/>

Kanton Bern (2012): Tourismuspolitik – Destinationsverdichtung: Fünf statt zehn Destinationen. Medienmitteilung online verfügbar unter: http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2012/10/20121026_1824_fuenfstattzehndestinationen

Kanton Bern (2013): Richtplan Kanton Bern. Online verfügbar unter: http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/raumplanung/raumplanung/kantonaler_richtplan.assetref/dam/documents/JGK/AGR/de/Raumplanung/Richtplan/agr_richtplan_richtplan_de.pdf

Kanton Bern (2014): Kurzinformation aus dem Regierungsrat. Medienmitteilung online verfügbar unter : http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2014/10/20141022_1434_kurzinformation_ausdemregierungsrat#portalnavrrcsubeleme_1

Lehmann, T. (2013): Ökonomische Relevanz von Klimaanpassung im Tourismus. Qualitative und quantitative Kosten-Nutzen-Bewertungen von Anpassungsmassnahmen im Schweizer Alpenraum. Berner Studien zu Freizeit und Tourismus Nr. 58, Bern 2013.

Linne et al. (2014): Smart Tourism – Share Economy im Tourismus. Produkte – Grenzen – Folgen. Elmshorn 2014.

Lohmann, M. (2013): Tourismus im Jahr 2030? Zukunftstrends in der Nachfrage und die grossen Herausforderungen für die Branche. *Unveröffentlichte Kurzfassung zum Gastreferat an der Universität Bern vom 17. Oktober 2013.*

Lohmann, M. & Aderhold, P. (2009): Urlaubsreisetrends 2020: Die RA-Trendstudie – Entwicklung der touristischen Nachfrage der Deutschen. Publikation der Forschungsgemeinschaft Urlaub und Reisen (FUR), Kiel 2009.

RASA (2015): Das Volk soll über den Erhalt der Bilateralen entscheiden können! Online Verfügbar unter: <http://www.initiative-rasa.ch/>

Rütter + Partner (2008): Wirkung der Eidgenössischen Volksinitiative „Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!“. Rüslikon 2008.

Rütter + Partner/CRED (2013): Die wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus im Kanton Bern. *Auftragsstudie für die Volkswirtschaftsdirektion Kanton Bern (beco)*, Rüslikon/Bern 2013.

RTEK (2014a): Regionales Tourismusentwicklungskonzept Oberland Ost. Bericht. Interlaken und Bern 2014.

RTEK (2014b): Regionales touristisches Entwicklungskonzept. Teil 1: Kurzbericht (Entwicklungsraum Thun).

SBS (2014): Fakten und Zahlen zur Schweizer Seilbahnbranche. Online verfügbar unter: http://www.google.ch/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCoQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.seilbahnen.org%2Fde%2FService%2FDownloadsindex.php%3Fsection%3Ddownloads%26download%3D1131&ei=qe9IVOWtK9TVasiogPgB&usg=AFQjCNErg3HhUXKO_0DxotqnnGQAIPbulA&bvm=bv.79400599,d.d2s

SECO (2010): Schweizerischer Bundesrat: Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz.

SR 935.121: Verordnung über die Förderung der Beherbergungswirtschaft.

Symbios (2013): Die Zukunft der MICE-Industrie und deren Auswirkungen auf die Stadt Zürich. Angebot- und Nachfrageanalyse zum lokalen, nationalen und internationalen Kongressmarkt.

Vanat, L. (2014): 2014 International Report on Snow & Mountain Tourism. Overview of the key industry figures for ski resorts.

Volkswirtschaftsdirektion (2001): Tourismuspolitisches Leitbild des Kantons Bern.

WBF (2014): Verordnung über die Förderung der Beherbergungswirtschaft: Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens.

A1 Teilnehmerverzeichnis Branchenhearing vom 7. Januar 2015

Leitung

Monika Bandi, (Leiterin Forschungsstelle Tourismus des CRED, Universität Bern)

Sarah Hämmerli, (Hilfsassistentin Forschungsstelle Tourismus des CRED, Uni Bern)

Hansruedi Müller, (ehem. Prof. Universität Bern, Verfasser Positionspapier 2009 sowie Leitbild 2002)

Teilnehmer

Achermann, Oliver (Verwaltungsrat BE! Tourismus AG)

Bührer, Urs (Direktor Bellevue Palace Bern)

Kämpf, Richard (Leiter Ressort Tourismus, SECO)

Kessler, Urs (CEO Jungfraubahnen)

Lergier, Markus (Direktor Bern Tourismus)

Michel, Andreas (CEO, Verwaltungsratspräsident Rehaklinik Hasliberg)

Platzer, Casimir (Präsident GastroSuisse, Direktor Hotel Victoria, Kandersteg)

Rothenbühler, André (Direktor Association régionale Jura-Bienne)

Seifritz, Roger (Direktor Reka)

Studer, Adrian (Leiter beco)

Tritten, Martin (Mitarbeiter Bereich Tourismus und Regionalentwicklung, beco)

Wüthrich, Daniel (Leiter Bereich Tourismus und Regionalentwicklung, beco)

A2 Diskussion tourismusrelevanter Rahmenbedingungen

A.2.1 Politische Rahmenbedingungen

Folgende tourismusrelevante Rahmenbedingungen haben sich im Zeitraum 2009-2015 neu manifestiert, akzentuiert, entwickelt oder wurden stärker diskutiert:

- Pol1: Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative zum Gesetz über Zweitwohnungen
- Pol2: Kleinstrukturierte Destinationen und damit verbundene Bestrebungen zur Destinationsbildung
- Pol3: Totalrevision der Verordnung zum Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft

Pol1: Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative zum Gesetz über Zweitwohnungen

Die Annahme der Volksinitiative „Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!“ (Zweitwohnungsinitiative) im März 2012 stellt den Schweizer Tourismus, unter anderem infolge einer Beschleunigung des Strukturwandels, vor Herausforderungen. Durch die Initiative wird der volkswirtschaftlich bedeutende Zweitwohnungsbau in den Tourismus- und Bergregionen eingeschränkt und die Finanzierung von Beherbergungs- und Tourismusinfrastrukturen beeinträchtigt (BR 2013, S. 13f.). Der Bau und Verkauf von Zweitwohnungen stellt einerseits für die Hotellerie ein bedeutender Faktor zur Querfinanzierung von Investitionen dar. In den letzten zehn Jahren haben Hoteliers immer häufiger – oftmals auf ihrem eigenen Grundbesitz – Zweitwohnungen gebaut sowie gewinnbringend veräussert, um den erzielten Gewinn in ihr Hotel zu reinvestieren und so eine häufig vorhandene Finanzierungslücke zu schliessen. Es ist davon auszugehen, dass die Hotelbauinvestitionen in Tourismusgemeinden aufgrund der Zweitwohnungsinitiative zurückgehen werden (BAKBASEL 2013, S. 50). Gleichzeitig stellen Zweitwohnungen den Tourismus im Schweizer Alpenraum jedoch auch vor zahlreiche Herausforderungen, etwa aufgrund des hohen Baulandverbrauches, der Steigerung der Baulandpreise, der Zersiedelung der Landschaft, der hohen Anzahl kalter Betten, die zu einer negativen Ausstrahlung der Tourismusorte („Geisterorte“) führen, sowie der potenziellen Konkurrenzierung kommerzieller Beherbergungsformen (Der Bundesrat 2013, S. 53f; Rütter und Partner 2008, S. 34). Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative werden generell vor allem die touristischen Regionen und Gemeinden spüren. Zwischen dem Anteil an zweitweise bewohnten Wohnungen und dem Gewicht der touristischen Leistungsträger in der regionalen Wirtschaft besteht ein deutlicher positiver Zusammenhang. Generell zeichnet sich die Erwerbstätigenstruktur in den am stärksten durch die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative betroffenen Gemeinden durch einen sehr hohen Anteil des Gastgewerbes und einem ebenfalls stark überproportional vertretenen Bausektor aus (BAKBASEL 2013, S. 24). Im Kanton Bern sind Beispiele für solche Gemeinden die Lenk (69.3%), Lauterbrunnen (66.2%), Adelboden (62.3%), Kandersteg (56.8%) oder Saanen (55.9%). Demgegenüber haben urbane Gemeinden wie Bern (17.7%) oder Thun (11%) geringere Zweitwohnungsanteile (BFS 2012, o.S.). Es wird davon ausgegangen, dass die Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative die Bauinvestitionen am stärksten betreffen werden (BAKBASEL 2013, S. 39). Im Kanton Bern waren schon vor der Annahme der Zweitwohnungsinitiative Bestrebungen zur Steuerung der Zweitwohnungen im Gange. Bereits im Jahr 2008 hatte eine Mehrheit (67%) der Tourismusorte des Kantons Bern Massnahmen zur Zweitwohnungsregelung getroffen (Rütter und Partner 2008, S. 25f.).

Pol2: Kleinstrukturierte Destinationen und damit verbundene Bestrebungen zur Destinationsbildung

Die relativ stark zersplitterten Destinationsstrukturen stellen ein strukturelles Problem des Schweizer Tourismus dar. Diese Kleinstrukturiertheit auf Destinationsebene führt einer-

seits zu Nachteilen bezüglich der Finanzierung (z.B. von Marketingmassnahmen), andererseits werden kleine Destinationen im durch viele Anbieter gekennzeichneten Tourismusmarkt auch weniger wahrgenommen. Dieser Herausforderung bezüglich Destinationsstrukturen dürfte künftig weiterhin Gewicht beigemessen werden, nicht zuletzt da wichtige Konkurrenzstandorte, wie z.B. das Tirol, die Anzahl Tourismusorganisationen in den letzten Jahren kontinuierlich reduziert haben. In der Schweiz bestehen ebenfalls vermehrt Bestrebungen dazu. Im Kanton Bern sollte die Zahl der Destinationen von zehn auf fünf bis sieben reduziert werden (Kanton Bern 2012, o.S.). Die Umsetzung dieser Destinationsverdichtung ist in der Praxis weitgehend erfolgt. Einzig der vom Kanton vorgesehene Zusammenschluss der drei Regionen Interlaken, Jungfrau und Haslital erfolgte nur teilweise. Der Regierungsrat lässt ein Nebeneinander der Destination Jungfrau und Interlaken zu, während sich die Region Haslital am 20. November für einen Zusammenschluss mit der Jungfrauregion ausgesprochen hat (Kanton Bern 2012; 2014, o.S.).

Pol3: Totalrevision der Verordnung zum Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft

Aufgrund der wirtschaftliche Situation (v.a. der unvorteilhaften Wechselkurssituation) sowie der Annahme der Zweitwohnungsinitiative und der damit einhergehenden (zukünftigen) Finanzierungsschwierigkeiten in der Hotellerie wurden auf nationaler Ebene zunächst temporäre Massnahmen ergriffen, um einen Investitionsstau zu verhindern. Das Bundesdarlehen an die SGH wurde vorsorglich, befristet auf Ende 2015, um 100 Millionen Schweizerfranken aufgestockt. Zusätzlich hat die SGH selber gewisse Konjunkturmassnahmen umgesetzt, welche zum Ausbau der Fördertätigkeit beigetragen haben. Auf neue und bestehende Darlehen wurden sowohl dauerhafte als auch zeitlich befristete Zinsreduktionen gewährt. Ausserdem bot die SGH erleichterte Sistirungsmöglichkeiten für Amortisationen von bestehenden Darlehen an. Schliesslich bestand für die Beherbergungsbetriebe die Möglichkeit, in den Jahren 2010, 2011 oder 2012 getätigte Investitionen, welche über die eigene Liquidität der Betriebe bewerkstelligt wurden, rückwirkend durch die SGH finanzieren zu lassen (Der Bundesrat 2013, S. 78f.). Zur Optimierung der Beherbergungsförderung werden nun diese temporären Massnahmen langfristig gesetzlich verankert. Dies geschieht im Rahmen einer Totalrevision der Verordnung zum Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft (SR 935.121, Verordnung), welche in der Vernehmlassung mehrheitlich auf breite Zustimmung stiess und vom Bundesrat genehmigt wurde. Gleichzeitig wurden die Statuten der SGH angepasst und ein neues Geschäftsreglement ausgearbeitet (Der Bundesrat 2014, S. 7). Durch die Totalrevision wurde die Fördertätigkeit der SGH flexibilisiert und erweitert sowie präzisiert. Gleichzeitig fanden auch Anpassungen an übergeordnetes Bundesrecht statt. So wurde etwa der Beherbergungsbegriff flexibilisiert und mit der Terminologie des Ausführungsgesetzes zur Zweitwohnungsinitiative abgestimmt (WBF 2014, S. 2f.). In Anlehnung an den örtlichen Wirkungsbereich der Neuen Regionalpolitik NRP wird ausserdem der Förderperimeter der SGH ausgedehnt. Die Rahmenbedingungen der Finanzierungstätigkeit der SGH wurden insofern verändert, als dass der maximale absolute Darlehensbetrag von in der Regel zwei auf in der Regel sechs Millionen Schweizerfranken erhöht wird. Ausserdem wurde ihr finanzieller Handlungsspielraum ausgedehnt, indem die bis Ende 2015 gewährten Zusatzdarlehen von 100 Millionen Schweizerfranken vorsorglich und befristet bis Ende 2019 verlängert werden (Der Bundesrat 2014, S. 7f.).

A.2.2 Ökonomische Rahmenbedingungen

Folgende tourismusrelevante ökonomische Rahmenbedingungen haben sich im Zeitraum 2009-2015 neu manifestiert, akzentuiert, entwickelt oder wurden stärker diskutiert:

- Ökon1: Wirtschaftliche Situation (Finanz- und Wirtschaftskrise) in den Herkunftsmärkten
- Ökon2: Wechselkurssituation
- Ökon3: Rentabilitätsschwäche touristischer Leistungsträger
- Ökon4: Verstärkte Konkurrenzsituation im Wintertourismus
- Ökon5: Verstärkte Konkurrenzsituation im Geschäftstourismus

- Ökon6: Fachkräftemangel im In- und Ausland

Ökon1: Wirtschaftliche Situation in den wichtigsten Herkunftsmärkten

Seit dem Ausbruch der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 hat sich die konjunkturelle Lage in weiten Teilen Europas weiter eingetrübt (BR 2013, S. 37). Die unvorteilhaften ökonomischen Entwicklungen in wichtigen Herkunftsmärkten des Schweizer Tourismus führten zu einer Verschlechterung seiner Ertragslage. Der Alpenraum ist dabei überdurchschnittlich von der Nachfrageschwäche betroffen (BR 2013, S. 30). Insgesamt ist der Nachfrageeinbruch seit 2009 primär konjunkturell zu begründen, wobei dieser aber auch strukturelle Probleme (z.B. Kleinstrukturiertheit der Tourismuswirtschaft, hohes Kosten- und Preisniveau, Rentabilitätsschwäche, v.a. bei Hotellerie und Seilbahnen) verstärkt erscheinen lässt. Diese erschweren eine kurzfristige und flexible Anpassung an konjunkturelle Schwankungen (BR 2013, S. 37). Während strukturelle Probleme in wirtschaftlich guten Zeiten weniger ins Gewicht fallen, was sich auch in der positiven Entwicklung des Schweizer Tourismus vor Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise gezeigt hat, schlagen sich diese in wirtschaftlich schwierigen Zeiten unmittelbar in Rückgängen der touristischen Nachfrage nieder (BR 2013, S. 48).

Ökon2: Wechselkurssituation

Infolge des Ausbruchs der Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich der Schweizerfranken gegenüber dem Euro stark aufgewertet, was für den Schweizer Tourismus, insbesondere im alpinen Raum, seither eine der grossen Herausforderungen darstellt (Abrahamsen et al. 2015, S. 10). Im Verlauf des Jahres 2011 nahm diese Aufwertung des Schweizerfrankens immer dramatischere Ausmasse an, welche die SNB seit September 2011 mit der Festlegung eines Mindestkurses bei 1.20 CHF/EUR einzudämmen versuchte (Der Bundesrat 2013, S. 13). Am 15. Januar 2015 kommunizierte die SNB jedoch die Aufgabe dieses Mindestkurses gegenüber dem Euro. Seither hat sich der Schweizerfranken wiederum sehr stark aufgewertet, was dazu führt, dass die Wechselkurssituation als Rahmenbedingung für den Schweizer Tourismus erneut sehr aktuell geworden ist. Die Tourismuswirtschaft steht vor der Herausforderung, künftig erneut mit einem flexiblen Wechselkurs und insbesondere eines starken Schweizerfrankens gegenüber dem Euro umgehen zu müssen.

Ökon3: Rentabilitätsschwäche touristischer Leistungsträger

Die touristischen Leistungsträger (insbesondere die Beherbergungs- und Seilbahnbranche) haben seit langem mit einer Rentabilitätsschwäche zu kämpfen. Ab 2009 stiegen die *Bankkreditkonditionen* für die Schweizer Hotels im Alpenraum jedoch rapide an. Dies hat zur Folge, dass zu einem grossen Teil durch Fremdkapital finanzierte Investitionen für Beherbergungsbetreiber in absehbarer Zeit schwer sein dürften (BR 2013, S. 21f.).

Ökon4: Verstärkte Konkurrenzsituation im Wintertourismus

Die ohnehin bereits ausgeprägte internationale Konkurrenzsituation im Sommertourismus ist für die Schweiz als Tourismusland durch die Wechselkurssituation und die zunehmende Preissensibilität noch verstärkt worden. Durch die Globalisierung herrscht schon lange eine hohe Multioptionalität. Für den Wintertourismus als USP der Schweiz, welcher mehr Wertschöpfung generiert als der Sommertourismus, zeichnet sich erst in den letzten Jahren eine deutlich verstärkte Konkurrenz ab. Dies insbesondere aufgrund neuer Wintersportdestinationen. So baute beispielweise Russland, vor allem wegen der Olympischen Spiele in Sotschi, seine Kapazitäten stark aus, in der Mongolei und in Aserbaidschan sind 2009 bzw. 2010 erste Skigebiete eröffnet worden und im Nordkaukasus sind 5 Skigebiete geplant. In Serbien und Kasachstan sind ausserdem internationale Resorts in Planung. Bezogen auf die Skigebiets-Entwicklungen muss davon ausgegangen werden,

dass Gäste aus Quellmärkten wie Türkei, Iran, Russland, China, Indien oder den arabischen Ländern, welche Schweiz Tourismus momentan aktiv bewirbt, zu den Zielgruppen der neu entstehenden Wintersportdestinationen gehören werden. Der Schweizer Wintertourismus könnte deshalb und wegen der unvorteilhaften preislichen Wettbewerbsbedingungen in Bedrängnis kommen (Vanat 2014, S. 47ff.).

Ökon5: Verstärkte Konkurrenzsituation im Geschäftstourismus

Die Stadthotellerie des Kantons Bern spürt eine deutlich verstärkte Konkurrenzsituation im Geschäftstourismus, insbesondere in den Sommermonaten. Ein potenzieller Grund dafür ist etwa die Zunahme des Angebotes in Wachstumsmärkten wie beispielsweise den Golfstaaten. In Dubai etwa finden jedes Jahr über 200 Fachmessen, Ausstellungen, Events und einige hundert Tagungen statt. Weltweit betrachtet rangierte Dubai beispielsweise im Jahr 2014 bezüglich der Anzahl geschäftlicher Meetings auf Rang 44, während Bern den Rang 141 belegte (ICCA 2015, S. 27/38). Auf dem Kongressmarkt herrscht zunehmend ein Verdrängungswettbewerb. Im globalen Kontext ist generell zu beobachten, dass in den aussereuropäischen Märkten grosse Wachstumspotenziale für Kongressinfrastruktur bestehen, während im europäischen und damit auch dem Schweizer Markt eine Sättigungstendenz festzustellen ist. Ausserdem bestehen zwischen europäischen und aussereuropäischen Märkten deutliche Unterschiede bzw. ungleich lange Spiesse in Bezug auf Grösse, Kapazitäten sowie Finanzierung des Betriebs von Veranstaltungslocations (Symbios 2013, S. 25f.).

Ökon6: Fachkräftemangel im In- und Ausland

Unabhängig von der Umsetzung der Zuwanderungsinitiative spürt die Tourismuswirtschaft, insbesondere das Gastgewerbe, einen Fachkräftemangel. Der demografische Wandel wirkt immer stärker und damit wird der Wettbewerb um qualifizierte Mitarbeiter, auch in Konkurrenz zu anderen Branchen, intensiver. Die spezifischen Arbeitsbedingungen im Tourismus, wie z.B. unregelmässige Arbeitszeiten, und das Image der Branche sind Faktoren, die die Mitarbeitersuche zusätzlich erschweren. (BSW 2014, S. 3). Selbst im Ausland sind Fachkräfte vielfach nur noch schwer rekrutierbar, was sich auch in einer Erhöhung der Lohnkosten auswirken kann (NZZ vom 11.12. 2014). Neben den Fachkräften mangelt es zudem oft auch an geeigneten Bewerbern für Kaderpositionen. Die AbgängerInnen der Schweizer Fachhochschulen können oftmals nicht im inländischen Markt respektive überhaupt in der Tourismuswirtschaft gehalten werden (vgl. SECO 2015, S. 52).

A.2.3 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Folgende tourismusrelevante gesellschaftliche Rahmenbedingungen haben sich im Zeitraum 2009-2015 neu manifestiert, akzentuiert, entwickelt oder wurden stärker diskutiert. Diese beziehen sich insbesondere auf Trends im Reiseverhalten, welche eine Halbwertszeit von ungefähr zehn Jahren aufweisen:

- Ges1: Trend zu häufigeren, mobileren Reisen
- Ges2: Veränderte Reisemotive und -erwartungen
- Ges3: Trend zur Sharing Economy
- Ges4: Trend zur Neo-Ökologie
- Ges5: Tendenziell sinkende Bedeutung des Wintersports und neue Trendsportarten
- Ges6: Steigende Bedeutung der Tagesgäste
- Ges7: Steigende Bedeutung des öffentlichen Verkehrs

Ges1: Trend zu häufigeren, mobileren Reisen

Mit der steigenden Mobilitätsbereitschaft ist der Trend zu häufigeren, mobileren Reisen verbunden. Dieser Trend stellt die Beherbergungsbranche, welche zumindest in Bezug auf Gäste aus Nahmärkten⁵ die wertschöpfungsstärkste Tourismusbranche ist, vor die Herausforderung, immer mehr Hotelgäste generieren zu müssen. Seit 1990 hat die Aufenthaltsdauer der inländischen Gäste um 30 Prozent abgenommen. Bei den ausländischen Gästen zeichnet sich hingegen erst seit den letzten fünf Jahren ein ähnlicher Trend ab. Ein Einflussfaktor könnte diesbezüglich die zunehmende Bedeutung asiatischer Gäste für den Incoming-Tourismus sein. Diese Gästegruppe besucht die Schweiz im Rahmen ihrer Europareise jeweils nur für eine Zeitdauer von wenigen Tagen. Gleichzeitig könnte die sinkende durchschnittliche Aufenthaltsdauer jedoch auch in der tendenziell steigenden Bedeutung der grossen Städte als Tourismusstandorte begründet liegen. Diese Entwicklung der sinkenden durchschnittlichen Aufenthaltsdauer der Gäste führt für das Beherbergungsgewerbe einerseits zu einer Steigerung der Marketingkosten. Andererseits steigen ganz allgemein auch die Produktionskosten pro Logiernacht, wenn immer mehr Gäste generiert werden müssen, um das Hotellogiernächte-Niveau halten zu können (BR 2013, S. 20). Obwohl aus Gästesicht der Peak des Trends zu kürzeren Reisen bezüglich der gesamten Ferienaufenthaltsdauer erreicht sein dürfte, spüren Anbieter die generell steigende Mobilität der Gäste insofern, als dass diese während ihren Ferien an einem bestimmten Ort nur für kurze Zeit bleiben. Das Touring ist demnach ein zunehmend bedeutender Trend im Reiseverhalten.

Ges2: Veränderte Reisemotive und -erwartungen

In den letzten Jahren haben sich verschiedene Veränderungen in den Reisemotiven sowie -erwartungen der Gäste abgezeichnet:

a) Differenzierung der Reisemotive und -verhaltensweisen

Die Reisemotive und Verhaltensweisen werden zunehmend variantenreicher und individueller. Diese Differenzierung bedeutet für die Tourismuswirtschaft, dass immer differenziertere Zielgruppen bzw. kleinere Marktsegmente entstehen (Lohmann/Aderhold 2009, S. 178).

b) Multioptionalität

Die Gäste sehen für sich selber zunehmend verschiedene Möglichkeiten, wie ein für sie positives Reiseerlebnis entstehen könnte. Diese wachsende Multioptionalität liegt darin begründet, dass für die Gäste aufgrund ihrer Reiserfahrungen und vielfältigen, wechselnden Reisemotiven eine Reihe verschiedener touristischer Angebote wählbar ist. Touristische Anbieter sehen sich dadurch einer wachsenden Austauschbarkeit und zunehmend neuen Konkurrenten gegenüber (Lohmann/Aderhold 2009, S. 178).

c) Wachsende Ansprüche

Die Ansprüche der Touristen an ihr Reiseerlebnis sind gewachsen (Lohmann 2013, S. 1). Dies nicht zuletzt, weil die steigende Reiseerfahrung durch häufigeres Reisen und die Verfügbarkeit neuer Informationsquellen, wie z.B. Online-Bewertungsportale für den Beherbergungssektor, die Kompetenz der Gäste erhöht haben (SECO 2010, S. 28). Die Gäste erwarten einerseits qualitativ gute Dienstleistungen, andererseits wollen sie tendenziell auch immer mehr in eine Ferienreise packen, d.h. sie möchten mehr für ihr Geld bekommen (Lohmann 2013, S. 1).

d) Hohe Preissensibilität

Die Vielfalt der für Gäste verfügbaren Informationsmöglichkeiten, ihre zunehmend hohe Reiseerfahrung und das wachsende, sich qualitativ angleichende touristische Angebot

⁵ Für Gäste aus den neuen Quellmärkten (z.B. Asien) gilt dies nicht in gleichem Masse, da diese vor allem hohe Ausgaben für Produkte des Detailhandels (z.B. Uhren) tätigen.

führen generell zu einer hohen Preissensibilität der Gäste, die sich möglicherweise noch akzentuieren wird. Auf preisgünstige Angebote wird auch deshalb Wert gelegt, weil sie es erlauben, mehrfach pro Jahr zu verreisen (FIF 2009a, S. 5).

Ges3: Trend zur Sharing Economy

Durch die Möglichkeit zur weltweiten und zeitnahen Kommunikation über das Internet hat sich in neuerer Zeit der Trend zur sogenannten Sharing Economy entwickelt. «Alte» Praktiken des gemeinschaftlichen Konsumierens über das Teilen, Ausleihen, Tauschen, Wiederverwenden und sogar Weiterverschenken von Gütern oder Dienstleistungen leben in einer neuen Dimension wieder auf. Es gibt immer mehr Menschen, die ihr Hab und Gut anderen zur Verfügung stellen. Das Internet kann dabei das uralte Problem, Angebot und Nachfrage zusammenzubringen, auf effiziente Art und Weise lösen. Im Tourismus hat sich das «Teilen von Betten bzw. Wohnungen» über Plattformen wie *CouchSurfing* oder *airbnb* stark entwickelt. Der neue Trend der «Sharing Economy» kann auch darin gesehen werden, dass der Ausbruch der Finanzkrise bei vielen Menschen zu einer kritischeren Grundhaltung gegenüber der kapitalistischen Wirtschaftsweise geführt hat. «Sharing» ist zudem etwas höchst Soziales, denn es geht dabei nicht nur darum, Zugang zum Nutzen eines Produktes zu erhalten, sondern gleichzeitig auch zu einer Gemeinschaft von Gleichgesinnten. Der Austausch mit anderen ist wichtiger Bestandteil davon. Neben Produkten und Dienstleistungen werden Erfahrungen und Emotionen online getauscht, etwa indem Bilder der Ferienreise auf Facebook gepostet oder auf Portalen wie TripAdvisor Hotelbewertungen abgegeben werden (Linne et al. 2014, S. 10ff.).

Ges4: Trend zur Neo-Ökologie

Das Umweltbewusstsein hat sich durch wahrnehmbar knapper werdende Ressourcen und sichtbare Umweltschäden in breiten Teilen der (westlichen) Gesellschaften erhöht (Steinecke 2011, S. 291). Vielfach ist dieses gesteigerte Umweltbewusstsein jedoch auch stark opportunistisch geprägt, d.h. Touristen nehmen Umweltschäden insbesondere dann wahr, wenn sie sich negativ auf ihr Ferienerlebnis auswirken bzw. ihr «Ferienglück» gefährdet sehen (FIF 2009a, S. 249). Insgesamt haben Touristen dadurch aber vermehrt den Anspruch, dass touristische Angebote nachhaltig, d.h. umwelt- und sozialverträglich sind (Lohmann 2013, S.1). Die Nachhaltigkeit touristischer Angebote wird in westlichen Gesellschaften zunehmend zum Standard und ist nicht mehr wie in den letzten Jahrzehnten primär für elitäre Minderheiten relevant. Trendforscher sprechen diesbezüglich vom Trend zur *Neo-Ökologie* (Horx 2014, o.S.).

Ges5: Tendenziell sinkende Bedeutung des Wintersports und neue Trendsportarten

Seit der Wintersaison 2008/09 ist eine Abnahme der Skier-Days zu beobachten. Dieser Nachfragerückgang kann einerseits in veränderten Freizeittrends, dem Nachfragerückgang aus dem Ausland infolge des ungünstigen Preis-Leistungs-Verhältnisses oder schlechten Wetterverhältnissen liegen. Andererseits können sich darin auch erste Anzeichen des demographischen Wandels widerspiegeln (BR 2013, S. 27). In den letzten Jahren haben sich dafür verschiedene neue Trendsportarten (z.B. Outdoor-Aktivitäten wie Paragliding, Canyoning sowie River Rafting, Base-Jumping, Klettern und Mountainbike-Sport) etabliert, die v.a. während der Sommersaison ausgeübt werden und in vielen Fällen einen erhöhten Raumanpruch aufweisen. Die damit verbundene Eindringung in Naturräume kann zudem zu Nutzungskonflikten führen (RTEK 2014a, S. 46ff.).

Ges6: Steigende Bedeutung der Tagesgäste

Die Bedeutung der Tagesgäste hat für den Schweizer Tourismus zugenommen. Dies lässt sich daran erkennen, dass sich der Schweizer Tourismus insgesamt besser entwickelt hat als die Hotellerie und die Frequenzen der Schweizer Seilbahnen sich weniger

stark negativ entwickelt haben, obwohl ihr Umsatz insgesamt ebenfalls rückläufig ist. Selbst im Jahr 2009, als die Hotellerie infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise einen starken Rückgang in der Zahl der Logiernächte verzeichnen musste, konnte die Seilbahnbranche ihre Nachfrage mehr oder weniger halten (BR 2013, S. 25ff.). Im Kanton Bern gibt es, im Vergleich zu vom Aufenthaltstourismus dominierten Kantonen wie Graubünden, Destinationen, welche stark vom Tagestourismus geprägt sind. Im Raum Thun liegt der Schwerpunkt im Gästemix beispielsweise klar auf Tagesgästen im Bereich Sommertourismus/See (RTEK 214b, S. 3).

Ges7: Steigende Bedeutung des öffentlichen Verkehrs

Es ist vor allem bei bestimmten Gruppen junger Reisewilliger tendenziell eine Verlagerung des privaten auf den öffentlichen Verkehr beobachtbar. Gewisse Teilgruppen der Jungen erlernen das Autofahren seltener. Ein wichtiges Ergebnis des Mikrozensus Mobilität und Verkehr von 2010 (vgl. BFS/ARE 2012) ist, dass der GA-Besitz sich im Vergleich zum Jahr 2000 in allen Altersgruppen erhöht hat. Am stärksten fiel der Zuwachs jedoch mit rund 5 Prozentpunkten bei den 18–24-Jährigen und bei den 25–44-Jährigen aus. Der starke Anstieg bei den jungen Erwachsenen, von denen 2010 fast 20% ein GA und ausserdem 33% ein Halbtax-Abo besaßen, fällt mit einem starken Rückgang des Führerscheinbesitzes zusammen. (BFS/ARE 2012, S. 93). In Zukunft müsste dies zumindest teilweise eine Verlagerung der Angebotspolitik auf den ÖV mit sich bringen, insbesondere da vor allem zukünftige Gästegruppen von diesem gesellschaftlichen Trend betroffen zu sein scheinen.

A.2.4 Technologische Rahmenbedingungen

Folgende tourismusrelevante technologische Rahmenbedingungen haben sich im Zeitraum 2009-2015 neu manifestiert, akzentuiert, entwickelt oder wurden stärker diskutiert:

- Tech1: Neue Distributions- und Informationskanäle
- Tech2: Zunehmende Motorisierung und Mobilität

Tech1: Neue Informations- und Kommunikationskanäle

Der technologische Wandel schlägt sich aktuell vor allem in Veränderungen im Bereich der Distribution nieder. Buchungs- und Bewertungsportale erhalten eine zunehmende Bedeutung. Sie führen dazu, dass sich Gäste vermehrt komplexe Reisen selber zusammenstellen und zu tagesaktuellen Preisen buchen sowie Reiseerfahrungen untereinander austauschen können. Die dadurch gewonnene Expertise der Gäste führt nicht zuletzt zu steigenden Anforderungen an das touristische Produkt (BR 2013, S. 51).

Tech2: Steigende Motorisierung (Fortschritte in der Flugtechnik) und Mobilität

Der rasch ablaufende technologische Fortschritt der vergangenen Jahre beeinflusst den Tourismus insbesondere über die zunehmende Motorisierung und die Weiterentwicklungen in der Flugtechnik. Letztere äussert sich beispielsweise in der Verfügbarkeit von Grossraumflugzeugen mit grösseren Passagierkapazitäten, was besonders für den Fern-tourismus relevant ist (Lohmann/Aderhold 2009, S. 20ff.).

A.2.5 Gesetzliche Rahmenbedingungen

Folgende tourismusrelevante gesetzliche Rahmenbedingungen haben sich im Zeitraum 2009-2015 neu manifestiert, akzentuiert, entwickelt oder wurden stärker diskutiert:

- Leg1: Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative (Rechtsunsicherheit)
- Leg2: Umsetzung der Zuwanderungsinitiative (Rechtsunsicherheit)
- Leg3: Revision Raumplanungsgesetz

Leg1: Rechtsunsicherheiten bezüglich Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative

Im Kontext der tourismusrelevanten Gesetzgebung standen seit 2009 die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative und die damit verbundenen Rechtsunsicherheiten im Vordergrund. Wird die Zweitwohnungsinitiative, wie bisher beobachtet, kurzfristig eher tourismusfreundlich umgesetzt, kann sie kurzfristig einer quantitativen positiven Entwicklung des Schweizer Tourismus Spielraum geben. Dies beispielsweise, wenn touristisches Wachstum nicht mehr so stark an die Siedlungsexpansion gekoppelt ist, sondern durch Erneuerung, gezielte Erweiterung und verbesserte Auslastung der bestehenden touristischen Infrastruktur ermöglicht wird (in Anlehnung an BR 2013, S. 57). Die negativen Effekte der Zweitwohnungsinitiative für den Tourismus und insbesondere die Hotellerie werden umso deutlicher ausfallen, je *striktter die Regulierungen* zu den Ausnahmen bezüglich kommerzieller Beherbergungsformen ausgestaltet werden. Insbesondere für die Hotellerie wird die Kreditbeschaffung schwieriger werden, wenn die Umwandelbarkeit von Hotels in Zweitwohnungen nicht mehr möglich ist, weil die Risikoprämie und damit der erwartete Zinssatz zusätzlich steigen oder eventuell gar keine Kredite mehr gewährt werden. Bei einer liberalen Auslegung, welche neuartige Finanzierungsformen im Rahmen von hybriden Beherbergungsformen (Mischformen zwischen klassischer Hotellerie und Parahotellerie) ermöglicht, würden Investitionen in die Hotellerie tendenziell zunehmen (BAKBASEL 2013, S. 50). Langfristig wird erwartet, dass der Zweitwohnungsbau nach einer vorübergehenden, starken Reduktion in den von der Initiative betroffenen touristischen Gebieten nach Wegfallen der Rechtsunsicherheit in Form hybrider Beherbergungsformen wieder einsetzen könnte (BAKBASEL 2013, S. 48).

Leg2: Rechtsunsicherheit bezüglich Umsetzung der Zuwanderungsinitiative

Am 5. Februar 2014 nahm das Schweizer Stimmvolk die Initiative „Gegen Masseneinwanderung“ an, für die das EJPD nun erste Umsetzungskonzepte formuliert hat. Die neuen Verfassungsbestimmungen durch die Initiative fordern unter anderem die Ausgestaltung eines neuen Zulassungssystems für Ausländerinnen und Ausländer, welches jährliche Höchstzahlen und Kontingente sowie einen Vorrang der Schweizerinnen und Schweizer vorsieht (EJPD 2014, S. 4). Je nach Umsetzungsmodell bzw. Kriterien, die tatsächlich zur Festlegung der kantonalen Kontingente herangezogen werden, ist der Tourismus, welcher hochgradig von ausländischen Arbeitskräften abhängig ist, stark durch einen potenziellen Arbeitskräftemangel von der Initiative betroffen (EJPD 2014, S. 19ff.). Am 20. Juni 2014 hat der Bundesrat ein Konzept zur Umsetzung der Zuwanderungsinitiative vorgelegt. Am 11. Februar 2015 verabschiedete er den Entwurf zur neuen Ausländergesetzgebung sowie ergänzende Massnahmen zu einer besseren Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials. Zudem hat er das Mandat für Verhandlungen mit der EU über das Abkommen zur Personenfreizügigkeit definitiv beschlossen. Dabei solle einerseits das Ziel erreicht werden, dass das Freizügigkeitsabkommen mit der EU so angepasst wird, dass die Schweiz zukünftig die Zuwanderung eigenständig unter der Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Interesses steuern und begrenzen kann. Andererseits solle der bilaterale Weg gesichert werden. Der Gesetzesentwurf sieht, wie von den Initianten gefordert, Ausländerkontingente vor, wobei jedoch zu Gunsten des gesamtwirtschaftlichen Interesses auf vorgängig definierte, starre Reduktionsziele verzichtet wird. Unter die Kontingente fallen Kurzaufenthaltsbedingungen mit einer Dauer zwischen vier bis 12 Monaten und Grenzgänger-Bewilligungen. Die Grösse der Kontingente soll jährlich durch den Bundesrat festgelegt und auf die Kantone verteilt werden, wobei dieser sich bei der Festsetzung auf den Bedarf der Kantone stützt. Gleichzeitig werden jedoch auch die Empfehlungen einer Zuwanderungskommission berücksichtigt, welche sich voraussichtlich aus Vertreterinnen und Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone zusammensetzt. Weiter ist vorgesehen, dass der Inländervorrang im Einzelfall geprüft wird, es jedoch dabei Ausnahmen bei Berufen mit ausgewiesenem Fachkräftemangel geben soll. Weiter sind verschiedene Begleitmassnahmen, etwa im Rahmen der Fachkräfteinitiative vorgesehen, welche auf eine bessere Nutzung des inländischen Potenzials abzielen. Nach dem Vernehmlassungsverfahren ist

unklar, wie sich der Umsetzungsprozess weiter entwickeln wird. Die Verhandlungen mit der EU sind nach wie vor im Gange und von hoher Unsicherheit geprägt. Bevor die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen in ihrer Gesamtheit beurteilt werden kann, müssen die Verhandlungsergebnisse mit der EU vorliegen und der Einbezug der Begleitmassnahmen muss erfolgt sein. (vgl. Der Bundesrat 2015; EJPD/WBF/EDA 2015). Ausserdem wurde die Initiative «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» eingereicht, welche zum Ziel hat, die durch das JA zur Masseneinwanderungsinitiative eingeführte Verfassungsbestimmung zu streichen, falls deren Umsetzung die bilateralen Verträge mit der EU gefährdet (RASA 2015, o.S.)

Leg3: Revision des Raumplanungsgesetzes

Der Bundesrat hat beschlossen, das teilrevidierte Raumplanungsgesetz und die revidierte Raumplanungsverordnung auf den 1. Mai 2014 in Kraft zu setzen. Die Revision sieht Massnahmen gegen die Zersiedelung vor, lockert die Bedingungen zur Errichtung von Solaranlagen und präzisiert die Bestimmungen zur Pferdehaltung in der Landwirtschaftszone. In Bezug auf die Erhaltung des natürlichen Potenzials ist diese gesetzliche Grundlage für den Tourismus positiv. Der Kanton Bern hat jedoch bereits vorgängig entsprechende Massnahmen in Angriff genommen (ARE 2014, o.S.; beco 2014a, o.S.). Das teilrevidierte Raumplanungsgesetz hat vor allem in Kombination mit der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative Auswirkungen auf die Tourismuswirtschaft in alpinen Gemeinden mit einem Zweitwohnungsanteil von über 20%. Durch die Revision des Raumplanungsgesetzes werden Einzonungen an Auszonungen als Kompensation gekoppelt. Für Beherbergungsbetreiber wird es daher zusätzlich schwierig, von allfälligen Ausnahmen der Zweitwohnungsverordnung bezüglich Querfinanzierungsmöglichkeit über strukturierte Beherbergungsbetriebe zu profitieren. Dies weil kaum mehr geeignete Standorte für solche strukturierte Beherbergungsbetriebe gefunden werden, selbst wenn sie die Zweitwohnungsverordnung erlauben würde.

A.2.6 Ökologische Rahmenbedingungen

Folgende tourismusrelevante ökologische Rahmenbedingungen haben sich im Zeitraum 2009-2015 neu manifestiert, akzentuiert, entwickelt oder wurden stärker diskutiert:

- Ökol1: Klimawandel und damit verbundene Risiken sowie Chancen (sinkende Schneesicherheit, Naturgefahren)
- Ökol2: Steigender Ressourcenverbrauch

Ökol1: Klimawandel und damit verbundene Risiken sowie Chancen

In Bezug auf die ökologischen Rahmenbedingungen liegt eine zentrale Herausforderung im Klimawandel, welcher einen langfristigen Zeithorizont aufweist. Grundsätzlich werden ökologische Belastungsgrenzen vielerorts mehr und mehr erreicht (FIF 2009b, S. 17). Ausserdem erlangen die Konsequenzen des Klimawandels aufgrund vieler Forschungsbestrebungen eine höhere Sichtbarkeit. Anhand von Klimamodellen lässt sich schlussfolgern, dass die Klimaerwärmung im Alpenraum weit höher ist als im globalen Mittel, was sich insbesondere auf den Wintertourismus auswirken wird. In der kurzen Frist (bis 2035) wird insgesamt von relativ kleinen Veränderungen in Bezug auf die Schneebedeckung ausgegangen. Für den Kanton Bern wird jedoch auf der Basis von Klimaszenarien prognostiziert, dass die Anzahl Tage pro Jahr, an denen mindestens 5cm Schnee liegt, bis 2085 um 90% von 20 auf durchschnittlich fünf Tage sinken wird (CH2014, S. 51). Die im Vergleich zu den Nachbarländern höher liegenden Schweizer Skigebiete dürften insgesamt von einem komparativen Vorteil profitieren (BR 2013, S. 51). Gerade im Berner Oberland wird jedoch der Winterbetrieb in den kleinen, tieferliegenden Skigebieten mit Südausrichtung mittelfristig stark gefährdet sein, was eine Verlagerung auf die höheren, nordexponierten Skigebiete zur Folge haben wird (RTEK 2014a, S. 45). Demgegenüber könnte die Sommersaison vom Klimawandel profitieren. Die Schweizer See-Regionen

könnten beispielsweise für den Badetourismus attraktiver werden (BR 2013, S. 51). Ebenso können beispielsweise Gletscherseen, wie z.B. derjenige von Grindelwald, zu einer touristischen Attraktivität werden. Trotzdem stehen natürlich die Gefahren von Flutwellen und ähnlichen bedrohlichen Naturereignissen im Vordergrund, welche entsprechende Anpassungsmassnahmen verlangen (vgl. Lehmann 2013).

Ökol2: Steigender Ressourcenverbrauch

Insgesamt ist der steigende Ressourcenverbrauch (Landschaft, Boden, Wasser) eine für den Tourismus wichtige Rahmenbedingung, welche in Zukunft immer bedeutender werden wird (BR 2010, S. 35). Mit dem weltweiten Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum und dem damit verbundenen Wachstum des Tourismus steigt der Verbrauch von Ressourcen wie Wasser oder Energie sowie die Beanspruchung von Raum stark an.