

Forschungsmarkt
regiosuisse & Tagung
Regionalentwicklung
2014

Zusammenfassung
Thementisch

Steuerung regionaler Innovation im Tourismus mittels Förderungen – Mehr als ein Strohfeuer unzähliger Einzelprojekte?

Günter Salchner, Regionalentwicklung Ausserfern

Einleitung

Der Tourismus ist in vielen ländlichen Bergregionen der wichtigste Wirtschaftszweig. Den Tourismus im Kontext regionaler Entwicklung weiter zu forcieren, scheint naheliegend. Die Wettbewerbsbedingungen und damit die Wachstums- und Beschäftigungspotenziale dieses Wirtschaftszweigs haben sich in den letzten Jahren allerdings gewandelt. Wer heute in diesem hart umkämpften und weitgehend stagnierenden Markt bestehen will, muss auf Qualität und Innovationen setzen. Der Begriff Innovation ist hierbei weiter zu fassen. Es geht nicht nur um technologische Neuerungen auf betrieblicher Ebene ausgehend von F&E-Aktivitäten. Innovative Destinationen sind mehr als die Summe innovierender Unternehmen. Auf regionaler Ebene kommt es auch auf soziale Innovation im Sinne neuer Formen der Zusammenarbeit an. Produktentwicklung auf Destinationsebene umfasst eine Reihe an sich voneinander unabhängiger öffentlicher und privater Akteure. Der Kooperations- und Entwicklungsprozess von der Idee bis zur Markteinführung ist sehr komplex und zeitaufwendig. Der Staat versucht, über Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum Innovationen und neue Formen der Kooperation zu fördern. Im Vordergrund stehen dabei zumeist innovative Projekte, die über Förderungen anteilig finanziert werden. In manchen Regionen «clustern» sich diese Projekte zu strategischen Initiativen und führen in weiterer Folge zu marktfähigen innovativen Produkten. Sehr oft aber bleibt es bei unverbundenen Einzelprojekten, deren Wirkung letztendlich verpufft. Es stellt sich somit die Frage, ob der steuernde Ansatz über Förderungen ausreicht, um Innovationen im Tourismus auszulösen. Es drängt sich zudem die Frage auf, ob der in den Förderprogrammen dominierende Fokus auf Projekte verfehlt ist, und ob nicht viel stärkeres Gewicht auf (programmübergreifende) strategische Initiativen zu legen ist, die zumeist mehrere Projekte umfassen.

Im Folgenden wird die Diskussion anhand der vier Kernfragen zusammengefasst.

Wie vollzieht sich der über Förderungen angestossene Innovationsprozess im Tourismus?

Die Diskussionsteilnehmenden waren sich einig darüber, dass der Innovationsprozess auf Destinationsebene über einzelne Projekte hinausgeht und eine gesamthafte Betrachtung erfordert. Als Orientierungshilfe

Thementische am Forschungsmarkt regiosuisse

Thementische sind Diskussionsrunden am regiosuisse-Forschungsmarkt, in denen aktuelle Forschungsthemen der Regionalentwicklung diskutiert werden. Sie bieten den Teilnehmenden einerseits die Möglichkeit, sich aktiv an der Veranstaltung zu beteiligen. Andererseits erhalten Forschende als Themenpaten die Chance, sich konkrete Inputs und Feedback zu ihren jeweiligen Forschungsthemen zu holen.

Die Zusammenfassung der Thementische wird durch die jeweiligen Forschenden selbst verfasst und gibt einen vertieften Einblick in die am Forschungsmarkt erfolgte Diskussion. Die Aussagen reflektieren die Meinungen der Themenpaten und müssen sich nicht mit den Ansichten von regiosuisse decken. Auf eine Übersetzung wird verzichtet.

Weitere Informationen zum Forschungsmarkt und zur Tagung Regionalentwicklung unter: www.regiosuisse.ch

bietet sich hierfür etwa die touristische Dienstleistungskette an. Dabei werden die einzelnen Beiträge der wichtigsten Leistungsträger am ganzheitlichen Destinationsprodukt in einer Prozessabfolge dargestellt. Ein Modell, das speziell auf den Innovationsprozess abzielt, ist die Ende der 90er Jahre von der Europäischen Beobachtungsstelle LEADER in einem ihrer thematischen Dossiers vorgestellte Innovationsspirale. Nach diesem Modell gibt es drei verschiedene Arten von innovativen Aktionen, die sich gegenseitig ergänzen. Am Beginn des Innovationsprozesses stehen koordinierende Aktionen wie Machbarkeitsstudien, Konzepte, Beteiligungsprozesse oder Qualifizierungsmassnahmen. Daran schliessen strukturierende Aktivitäten an, die zu neuen materiellen (bspw. öffentliche Erholungseinrichtungen) oder immateriellen (bspw. Marken) Infrastrukturen führen. Letztendlich folgen darauf konsolidierende Aktionen, die auf Basis der zwei vorhergehenden Schritte direkt zu neuen Geschäftsmodellen führen. Diese drei unterschiedlichen Arten von Aktivitäten müssen nicht unbedingt in dieser logischen Abfolge auftreten. Oft laufen sie auch parallel bzw. in einer anderen Reihenfolge ab. Die beiden Modelle Dienstleistungskette und Innovationsspirale helfen dabei, einzelne innovative Initiativen in einem grösseren Zusammenhang zu betrachten und zielgerichtet zu einem Destinationsprodukt weiterzuentwickeln. In der Diskussion wurde dieser Zugang zum Innovationsprozess anhand des Weitwanderwegs «Lechweg» (siehe www.lechweg.com) näher erläutert.

Förderungen zielen zunächst auf einzelne innovative Projekte ab. Diese Projekte werden entwickelt, in einem entsprechenden Reifegrad bei einer Förderstelle eingereicht, bestenfalls von dieser bewilligt und umgesetzt. Die projektbezogenen Ausgaben sind gegenüber den Förderstellen in entsprechender Form nachzuweisen. Für die förderfähigen Kosten gibt es die in Förderverträgen vereinbarten Zuschüsse. Eine gesamt-haftige Betrachtung, aus der ersichtlich wird, wie aus einem einzelnen Projekt ein Destinationsprodukt entstehen kann, spielt bei der Beurteilung der Förderfähigkeit häufig keine Rolle. Die geförderten Projekte sind wiederum Ausgangspunkt für Programmevaluierungen. Die Anzahl der Projekte und die ausbezahlten Förderungen stellen dabei wichtige Indikatoren dar. Sie sind leicht zu erfassen und auf Programmebene zu aggregieren. Spätestens bei der Frage nach den Wirkungen greift dieser Fokus auf Projekte zu kurz. Der Lechweg als ein buchbares Destinationsprodukt besteht beispielsweise aus einer Vielzahl von Projekten. Diese reichen vom ersten Konzept bis hin zu Wege- und Brückenbauprojekten und schliesslich der Markteinführung. Dabei kamen mehrere Förderprogramme zum Einsatz. Eine Wirkungsbetrachtung eines einzelnen Wegebauprojekts alleine in der bislang dominierenden Evaluierungslogik von Förderprogrammen würde den Blick auf das Ganze, das innovative Destinationsprodukt, verstellen. In der Diskussion wurde dies anhand des «Brennweiten-Schaubilds» verdeutlicht. Die Brennweite der Programmevaluierung fokussiert auf das Einzelprojekt. Das Zusammenspiel dieser Projekte ergibt allerdings etwas Neues, das mehr ist als die Summe seiner Teile. Dieses «Mehr» liegt ausserhalb der Brennweite der üblichen Evaluierung. Will man den über Förderungen ausgelösten Innovationsprozess tatsächlich erfassen, bedarf es einer neuen Brennweite, die sowohl projekt- als auch programmübergreifend eingestellt ist.

Finanzielle Mittel wie Förderungen stellen jedenfalls ein wichtiges Steuerungsmedium dar. Wichtig dabei ist, dass der Fokus über Einzelprojekte hinausgeht. Neben der Steuerung über Förderungen gewinnt auch Crowdfunding zunehmend an Bedeutung, wie ein Teilnehmer am Beispiel von vier Schweizer Destinationen in die Diskussion einbrachte. Die Bevölkerung sei durchaus bereit, über Crowdfunding in öffentliche Güter – bei touristischer Infrastruktur handelt es sich überwiegend um solche «Commons» – zu investieren. Dabei geht es oft nur um kleinere Beträge, die in Summe wiederum grössere Investitionen ermöglichen.

Auf welcher Ebene innerhalb des Multi-level-Governance-Systems findet die eigentliche Steuerung statt?

In der Diskussion wurde deutlich, dass die Steuerung alle beteiligten Ebenen umfassen muss. Hierfür braucht es ein auf die jeweilige Ebene angepasstes Wirkungsmodell mit wenigen, aussagekräftigen Indikatoren (output, outcome und impact). Die einzelnen Wirkungsmodelle im Multi-level-Governance-System müssen aufeinander abgestimmt sein. Dies bedingt eine strategische Einbettung innovativer Initiativen (Projekte) auf der Ebene der Regionen (bzw. kleinere Kantone). Auf dieser Ebene können entsprechende volkswirtschaftliche Indikatoren zum Einsatz kommen. Diese müssen für die entsprechende Region repräsentativ sein. Die Steuerung auf regionaler Ebene vollzieht sich primär über Entwicklungsstrategien. Diese Strategien bilden den Rahmen für die Bündelung von Projekten und ermöglichen die Nutzung von bestehenden Netzwerken.

Der Strukturwandel im Schweizer Tourismus wird vor allem auf (über-)kantonaler Ebene mit entsprechenden Programmen forciert. Auf dieser Ebene werden politische Vorgaben definiert, die auf die Entwicklungsstrategien auf regionaler Ebene herunter zu brechen sind.

Welche Rolle spielt dabei das Regionalmanagement?

Die Diskussionsteilnehmenden waren sich einig darüber, dass innerhalb des Innovationsprozesses dem Regionalmanagement eine wichtige vernetzende und moderierende Rolle zukommt. Damit aus einzelnen innovativen Initiativen auch tatsächlich ein Destinationsprodukt wird, braucht es intermediäre Akteure, die den Blick aufs grössere Ganze in Netzwerke hineinragen und die relevanten Akteure miteinander verbinden.