

## Ausbau der kommunalen Tourismus-Infrastruktur in Sachsen: Positive Effekte in Urlaubsorten mit Tradition, Chancen für Newcomer sind begrenzt

In vielen Städten und Gemeinden wird von den politischen Entscheidungsträgern versucht, die Entwicklung der lokalen Tourismusbranche voranzutreiben. Nicht zuletzt in ostdeutschen Kommunen mit hoher Arbeitslosigkeit infolge des Strukturwandels und des Zusammenbruchs alter Industrien werden mit dem Tourismus vielfach große Hoffnungen verbunden. Diese Hoffnungen werden auch durch den Umstand genährt, dass sich zahlreiche der heute florierenden Destinationen im Zeitverlauf an Orten entwickelt haben, die in früheren Zeiten als regelrechte „Armenhäuser“ galten. Es stellt sich die Frage, inwieweit sich diese „Erfolgsstories“ mit Hilfe kommunaler Strategien zur gezielten Entwicklung der Tourismuswirtschaft wiederholen lassen. Dabei darf vermutet werden, dass für die Tourismuswirtschaft lokale Pfadabhängigkeiten eine Rolle spielen, die sich mit den in traditionellen Destinationen im Zeitverlauf entstandenen Ballungsvorteilen (*economies of localization, economies of urbanization*) erklären lassen.<sup>6</sup>

Der vorliegende Artikel soll zur Beantwortung der genannten Frage beitragen, indem den Effekten kommunaler Investitionen in die tourismusnahe Infrastruktur für die Entwicklung der lokalen Tourismuswirtschaft am Beispiel der Städte und Gemeinden im Freistaat Sachsen nachgegangen und hierbei zwischen Kommunen mit unterschiedlich ausgeprägter Tradition im Tourismus unterschieden wird. Teile der Untersuchung basieren auf einem Beitrag für ein vor kurzem abgeschlossenes Gutachten des IWH für das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (SMWA) zur Evaluation der Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ („GA-Infra“). Gemäß der durch die Bearbeitung dieses Gutachtens gegebenen Datenbasis erfolgt eine Konzentration auf kommunale Maßnahmen i. S. des durch Bund und Land mit GA-Infra-Mitteln geförderten Ausbaus der lokalen tourismusnahen Infrastruktur (im Zeitraum 1990 bis 2007).

<sup>6</sup> Nähere Erläuterungen zu diesen Zusammenhängen finden sich weiter unten.

Die empirische Untersuchung der Effekte dieser Maßnahmen erfolgt mit Hilfe ökonometrischer Schätzungen sowie ergänzender Befragungen. Dabei wird zwischen verschiedenen Typen von Kreisen (einschließlich der kreisfreien Städte) im Hinblick auf Merkmale des Angebots und der Nachfrage im Bereich des Beherbergungsgewerbes unterschieden. Bevor die entsprechende Typisierung sowie die empirischen Ergebnisse zu den Effekten des Infrastrukturausbaus vorgestellt werden, werden im folgenden Abschnitt zunächst theoretische Ansätze zur Erklärung des Erfolgs einer Kommune als Tourismusort erläutert, mit denen die eingangs aufgestellte Vermutung einer pfadabhängigen Entwicklung unterstützt werden kann.

Zum Stand der Forschung sei hier angemerkt, dass empirische Untersuchungen zu den lokalen Wirkungen von Investitionen in die fremdenverkehrs-wirksame Infrastruktur einer Region über einen längeren Zeitraum bislang nur selten realisiert bzw. veröffentlicht wurden. Anzuführen sind ein älteres Gutachten zu Fördermaßnahmen im Rahmen der Europäischen Strukturfonds in Sachsen<sup>7</sup> sowie die Gutachten zur Förderung aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Thüringen,<sup>8</sup> die auch explizit auf die Tourismus-Infrastruktur eingehen. Es existiert allerdings eine umfangreiche Literatur zur Messung des allgemeinen Einflusses von Infrastrukturinvestitionen (ohne Berücksichtigung der Unterschiede zwischen den einzelnen Infrastruk-

<sup>7</sup> Vgl. HAGEN, K.; TOEPEL, K.: Europäische Struktur-fonds in Sachsen: Zwischenevaluierung für die Jahre 1994 bis 1996. Duncker & Humblot: Berlin 1997.

<sup>8</sup> Vgl. RIEDEL, J.; SCHARR, F.: Wirtschaftsförderung im Transformationsprozess: Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Thüringen. ifo Institut für Wirtschaftsforschung: München 1999. – Vgl. UNTIEDT, G.: Evaluierung des Einsatzes von Fördermitteln im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) in den Jahren 1997-2003 in Thüringen. GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen: Münster 2004.

turarten) auf die wirtschaftliche Aktivität in einer Region.<sup>9</sup>

### ***Bedingungen für eine günstige lokale Entwicklung der Tourismusbranche***

Bevor im Folgenden auf die Faktoren eingegangen wird, die aus theoretischer Sicht für den Erfolg einer Kommune als Tourismusort maßgeblich sind, soll kurz erläutert werden, inwieweit sich das große Interesse politischer Entscheidungsträger an der lokalen Tourismuswirtschaft auch theoretisch begründen lässt. In diesem Zusammenhang ist an erster Stelle die Exportbasistheorie anzuführen, der zufolge der exportierende Sektor<sup>10</sup> einer Stadt oder Region das treibende Element der wirtschaftlichen Entwicklung darstellt.<sup>11</sup> Die lokale Tourismuswirtschaft, d. h. Unternehmen aus dem Hotel- und Gaststättengewerbe sowie tourismusorientierte Teile des Einzelhandels,<sup>12</sup> zielt auf das Einkommen externer Besucher und zeichnet sich aufgrund der Personalintensität der Produktion im Vergleich zu anderen Branchen durch einen höheren Anteil lokaler Inputfaktoren an der gesamten Wertschöpfung (= geringere Importquote) aus. Über diesen Begründungszusammenhang hinaus kann ein entwickelter lokaler Tourismussektor externe Vorteile

für andere Branchen bewirken. So kann etwa die lokale Gastronomie auch ein relevantes Element der (hinsichtlich ihrer Bedeutung allerdings umstrittenen) „weichen“ Standortfaktoren bilden. Weitere externe Vorteile für andere Branchen können z. B. durch eine erhöhte sprachliche Kompetenz i. S. der Beherrschung von Fremdsprachen durch die Beschäftigten im lokalen Tourismussektor entstehen. Zudem tragen Touristen dazu bei, dass relevante neue Information in eine Region gelangt.<sup>13</sup>

Hinsichtlich der Frage, welche Faktoren generell für die erfolgreiche touristische Entwicklung einer Kommune und für private Investitionen im Tourismussektor von Bedeutung sind, sind zunächst die lokale Ausstattung mit Naturressourcen (Landschaft, Klima) sowie die Lage im Raum zu nennen. Zwar sind diese Faktoren extern vorgegeben; ihre Wertschätzung durch Ortsfremde ist aber Veränderungen im Zeitverlauf unterworfen und kann mithin auch z. B. durch Marketingaktivitäten beeinflusst werden.

Eine wichtige Rolle spielt das lokale Angebot an Arbeitskräften mit tourismusrelevanten Kompetenzen (z. B. allgemeine Dienstleistungsorientierung, die bereits angeführten sprachlichen Fähigkeiten, eine abgeschlossene Ausbildung im Bereich des Gastgewerbes). Dieser Faktor lässt sich als eine Ausprägung von Ballungsvorteilen – genauer: von Lokalisationsvorteilen – einordnen, durch welche die lokale Entwicklung der Tourismusbranche gefördert wird:<sup>14</sup> Die in einer Kommune jeweils bereits vorhandenen Tourismusbetriebe verfügen mit ihren Beschäftigten über ein Potenzial an Humankapital, aus dem sich andere Unternehmen der Fremdenverkehrswirtschaft bedienen können. Lokalisationsvorteile ergeben sich auch durch die Ballung von gastronomischen Angeboten in einer Kommune, zwischen denen Touristen wählen können, sowie durch speziell für den Tourismus ent-

---

<sup>9</sup> Siehe z. B. OTTERSBAACH, M.: Infrastruktur und regionale Entwicklung: eine Untersuchung ausgewählter Gemeinden des Rhein-Sieg-Kreises. Eul: Lohmar 2001. – HOFMANN, U.: Produktivitätseffekte der öffentlichen Infrastruktur: Messkonzepte und empirische Befunde für Hamburg. Peter Lang: Frankfurt am Main 1996. – DAVIS, C. H.: Regional Economic Impact Analysis and Project Evaluation. University of British Columbia: Vancouver 1990.

<sup>10</sup> Unter „Export“ wird in diesem Kontext die Lieferung von Gütern über die Grenzen einer Kommune hinaus verstanden.

<sup>11</sup> Grundlegend hierzu DUESENBERY, J.: Some Aspects of the Theory of Economic Development; in: Explorations in Entrepreneurial History, Richmond/Ind. 3, 1950, pp. 63-102. – DOUGLASS C. NORTH: Location Theory and Regional Growth; in: Journal of Political Economy. Chicago/III. 63, 1955, pp. 243-258. Zu einer kritischen Sicht auf die Exportbasistheorie sei hier exemplarisch verwiesen auf MAIER, G.; TÖDTLING, F.; TRIPPL, M.: Regional- und Stadtkonomik, Bd. 2, 3. Auflage. Wien und New York 2006, S. 38-41.

<sup>12</sup> Zur Tourismuswirtschaft insgesamt zählen darüber hinaus die überlokal agierenden (und in diesem Beitrag nicht betrachteten) Reiseveranstalter sowie Reiseverkehrsbetriebe, allgemeine Verkehrsbetriebe und (häufig in der Nähe einer Destination befindliche) tourismusorientierte Betriebe des verarbeitenden Gewerbes (z. B. Hersteller von Souvenirs).

---

<sup>13</sup> Vgl. hierzu z. B. MARROCU, E.; PACI, R.: They Arrive with New Information – Tourism Flows and Production Efficiency in the European Regions. Working Paper CRENoS 2009-09, October 2009.

<sup>14</sup> Zur Unterscheidung zwischen Lokalisations- und Urbanisationsvorteilen sei verwiesen auf MARSHALL, A.: Principles of Economics, 8. Aufl. London 1920 (Nachdruck 1962; zuerst 1890). – HOOVER, E. M.: The Location of Economic Activity. New York 1948. – JACOBS, J.: The Economy of Cities. New York 1969.

wickelte öffentliche Infrastruktur (z. B. Skiloipen, Wanderwege, Radwege, Bootsanleger).

Das lokale Vorhandensein von *allgemeinen* Angeboten der Freizeitgestaltung (die teils dem Bereich der öffentlichen Infrastruktur zuzurechnen sind, z. B. Parks, Sportstätten, Museen, Theater, teils privat betrieben werden, z. B. Kinos) sowie von Einzelhandelsgeschäften stellt demgegenüber ein den Tourismus begünstigendes Faktorbündel dar, das sich eher der Kategorie der Urbanisationsvorteile zuordnen lässt. Weitere Faktoren, die zu dieser Kategorie zählen, sind das allgemeine Image einer Kommune und der sie umschließenden Region, ihre Erreichbarkeit qua überlokaler Verkehrsinfrastruktur, ihre lokale Verkehrsinfrastruktur (z. B. Fußgängerzonen, Parkmöglichkeiten, Straßenbeleuchtung) sowie die Attraktivität ihrer baulichen Strukturen. Die Urbanisationsvorteile hängen primär mit der Zahl der Bewohner einer Kommune zusammen. Aber auch die temporär in einer Kommune weilenden Touristen tragen z. B. zur Rentabilität von Kultur- und Einzelhandelsangeboten bei. Folglich sind die Urbanisationsvorteile *ceteris paribus* umso höher, je mehr Touristen eine Kommune attrahieren kann.

Die beschriebenen Lokalisations- und Urbanisationsvorteile tragen dazu bei, dass im Tourismussektor Pfadabhängigkeiten entstehen können und Orte mit einer ausgeprägten touristischen Tradition gegenüber anderen Orten auf Dauer Vorteile generieren können. Im „Gesamtkonzert“ aller Faktoren für eine erfolgreiche Entwicklung des Gastgewerbes stellt die lokale Tourismusinfrastruktur ein wichtiges komplementäres Element dar, das – wie erläutert wurde – dem Bereich der Lokalisationsvorteile zugeordnet werden kann. Es ist zu vermuten, dass ein Ausbau der Tourismusinfrastruktur positive Effekte auf die Rentabilität privater Investitionen und somit auf die Beschäftigung im Gastgewerbe vor allem dann haben wird, wenn in einer Kommune alle übrigen Faktoren in hinreichendem Umfang gegeben sind. Soweit dies nicht der Fall ist – also etwa dann, wenn eine Kommune versucht, sich als „Newcomer“ auf dem Tourismusmarkt zu positionieren – dürfte ein Ausbau der touristischen Infrastruktur demgegenüber vergleichsweise geringere Effekte haben.

### ***Besondere Bedingungen des Tourismus in Ostdeutschland***

Die traditionellen Tourismusorte in Ostdeutschland waren zu DDR-Zeiten vom internationalen Wettbewerb weitgehend abgeschnitten und deshalb zum Zeitpunkt der Wende nur bedingt dazu in der Lage, mit den Destinationen in Westdeutschland und im europäischen Ausland mithalten. Demgemäß mussten hier zunächst erhebliche Investitionen getätigt werden. Hinzu kam eine Asymmetrie in den Urlaubspräferenzen der Ost- und der Westdeutschen. Während die Ersteren nach 1989 zunächst Zielorte im Westen präferierten (von denen sie bis dato ausgeschlossen gewesen waren), zeigten sich die Westdeutschen in dieser Zeit wenig an den ihnen völlig unbekanntem Destinationen im Osten interessiert.

### ***Ausbau der lokalen Infrastruktur als Maßnahme zur Förderung der Tourismuswirtschaft***

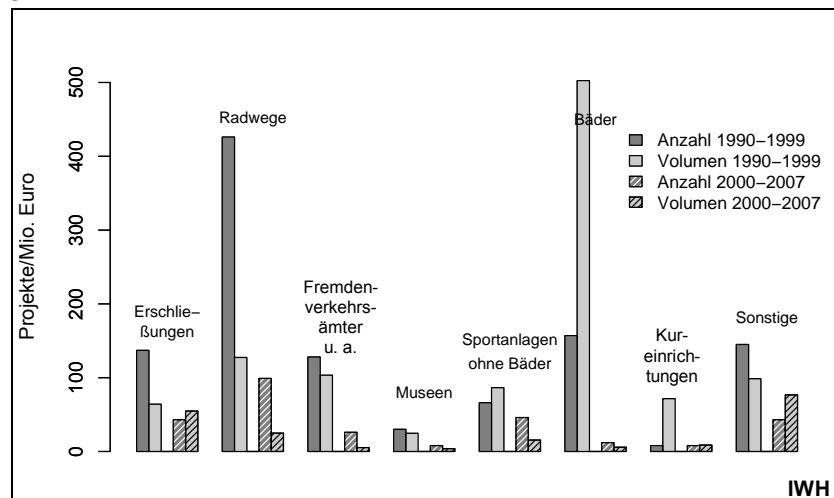
Die Stärkung der lokalen Tourismuswirtschaft kann mit Hilfe verschiedener Instrumente erreicht werden. Den Kommunen stehen in erster Linie die Instrumente des Kommunalmarketings i. S. der Werbung für eine Stadt oder Gemeinde und der Anbahnung und Durchführung von (Groß-)Veranstaltungen und „Events“ sowie die Realisierung von Investitionen in die tourismusnahe Infrastruktur zur Verfügung. Entsprechende Investitionsmaßnahmen werden in Deutschland in aller Regel durch Förderprogramme des Bundes und der Länder unterstützt. In Ostdeutschland gehören zu diesen Förderprogrammen neben der GA-Infra vor allem noch das Programm „Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte“ („ILEK“), das Bund-Länder-Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ und das „Verwaltungsabkommen zur Altlastensanierung“ und seine Ergänzungen (VA II–IV)<sup>15</sup>. Allein im Rahmen der GA-Infra, auf die sich der vorliegende Beitrag konzentriert, wurden von 1990 bis 2007 insgesamt 1 382 lokale Entwicklungsvorhaben in Sachsen unterstützt. Die GA-Infra kann flächendeckend in ganz Ostdeutschland zur Anwendung gelangen und wurde z. B. in Sachsen seit 1990 von etwa zwei Dritteln aller Kommunen für touristische Infra-

---

<sup>15</sup> Nach § 4 dieses Abkommen wurde die Revitalisierung von Bergbaufolgelandschaften durch den Bund und das betreffende Land fast vollständig finanziert.

struktur in Anspruch genommen. Deshalb kommt der GA-Infra für die Entwicklung der lokalen Tourismusinfrastruktur in Ostdeutschland eine besonders hohe Bedeutung zu.<sup>16</sup> Neben Einrichtungen und immobilien Anlagen aller Art können auch bewegliche Anlagegüter (z. B. Pistenraupen) gefördert werden, mit denen touristische Anlagen (z. B. Skipisten) nutzungsgerecht gepflegt werden können. Implizit wird die lokale Tourismusbranche auch durch andere staatliche Programme gefördert, z. B. durch das Stadtumbau-Programm.

Abbildung 1: Verteilung auf einzelne Infrastrukturarten der aus GA-Infra-Mitteln geförderten Investitionen in die touristische Infrastruktur Sachsens



Quellen: GA-Infra-Förderdatenbank des SMWA; Berechnungen des IWH.

### Bis 1997 dominierten

#### Freizeitbäder die kommunalen Investitionen in die touristische Infrastruktur

Beim Vergleich der Anzahl und Volumina der in Sachsen geförderten Projekte vor und nach 2000 (vgl. Abbildung 1) fällt neben dem allgemeinen Rückgang der geförderten Investitionen vor allem die starke Verschiebung zwischen den einzelnen Investitionsarten ins Auge.<sup>17</sup> Am deutlichsten tritt dies beim Neubau und der Erweiterung von Schwimmbädern in Erscheinung. Hier wurde in den Jahren 1994 und 1995 massiv und flächendeckend gefördert. Seit 1998 ist der Neubau oder

die Erweiterung von Freizeitbädern in Sachsen nur noch unter sehr restriktiven Bedingungen förderfähig.

Bei den geförderten Erschließungsinvestitionen ist das Investitionsvolumen insgesamt allerdings nur wenig zurückgegangen, während sich die Anzahl dieser Projekte deutlich verringert hat (und somit die durchschnittliche Größe der einzelnen Projekte gestiegen ist). Dies ist auf den höheren Anteil großräumiger Erschließungen zurückzuführen, z. B. von Bergbaufolgelandschaften, die zunehmend aus GA-Infra-Mitteln finanziert werden. Die aus der Abbildung deutlich werdende ähnliche Entwicklung bei den „sonstigen“ geförderten Projekten kommt indes durch ein einziges Großprojekt – die Tropenerlebniswelt „Gondwanaland“ im Leipziger Zoo – zustande; d. h. es handelt sich bei den übrigen Projekten um eine Vielzahl kleinerer Entwicklungsmaßnahmen.

Die geförderten Sportanlagen „ohne Bäder“ sind vor allem Einrichtungen, die dem Wintersport dienen sollen. Hier ist das Volumen der einzelnen geförderten Projekte stärker zurückgegangen als deren Anzahl. Die große Zahl geförderter Radwanderwege ist auf die abschnittsweise Realisierung der zum Teil länderübergreifenden touristischen Radwanderwege durch die Kommunen zurückzuführen.

<sup>16</sup> Die Förderung der touristischen Infrastruktur ist ein wesentlicher Schwerpunkt des GA-Infra-Programms, das auch verschiedene andere Arten der kommunalen Infrastruktur unterstützt. In Sachsen wurden von 2000-2007 17,2% der gesamten Fördermittel im Rahmen der GA-Infra für den Bereich der touristischen Infrastruktur eingesetzt (Berechnungen des IWH auf der Grundlage der Förderdatenbank des SMWA). In der Periode 1990-1999 dürfte dieser Anteil deutlich höher gelegen haben. Geht man von einem Anteil Sachsens an den GA-Infra-Fördermitteln von 28,8% (ermittelt für 2000-2007 aus Daten der SMWA-Förderdatenbank und den vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle für die Länder veröffentlichten Jahresdaten) auch für 1990-1999 aus, ergeben sich für diesen Zeitraum ca. 30%. Im Bundesdurchschnitt wird der Anteil für den Zeitraum 1991-2009 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie mit 32% mitgeteilt.

<sup>17</sup> 1990 bis 1999 wurden Investitionen in Höhe von 1,78 Mrd. Euro mit Mitteln aus der GA-Infra von insgesamt 783 Mio. Euro gefördert. 2000 bis 2007 betrug die Summe der geförderten Investitionen 195,6 Mio. Euro, die Fördersumme 140,1 Mio. Euro (Quelle: Förderdatenbank des SMWA).

### **Drei Cluster von Regionen mit unterschiedlicher Affinität zum Tourismus**

Weithin bekannte und nachgefragte Destinationen in Sachsen<sup>18</sup> sind Städte wie Dresden, Görlitz oder Leipzig. Die höheren Lagen der Mittelgebirge im Süden des Landes sind seit langem vom Wintersport geprägt. 16 Orte oder Ortsteile in Sachsen sind als Kurorte staatlich anerkannt.

Für eine Beantwortung der Frage, ob die Tourismus-Affinität bzw. -Tradition einer Kommune einen Einfluss auf die Effekte von Infrastrukturinvestitionen haben, wäre eine Klassifizierung jeder einzelnen Kommune im Hinblick auf ihre „Nähe zum Tourismus“ anhand der Übernachtungsstatistik wünschenswert. Die von der amtlichen Statistik publizierten Daten lassen eine solche Klassifizierung jedoch nur auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte zu.

Das Statistische Landesamt Sachsen veröffentlicht auf dieser räumlichen Ebene die (aus der Monatserhebung aller Beherbergungsstätten mit mindestens neun Betten ermittelten) Jahresdaten der

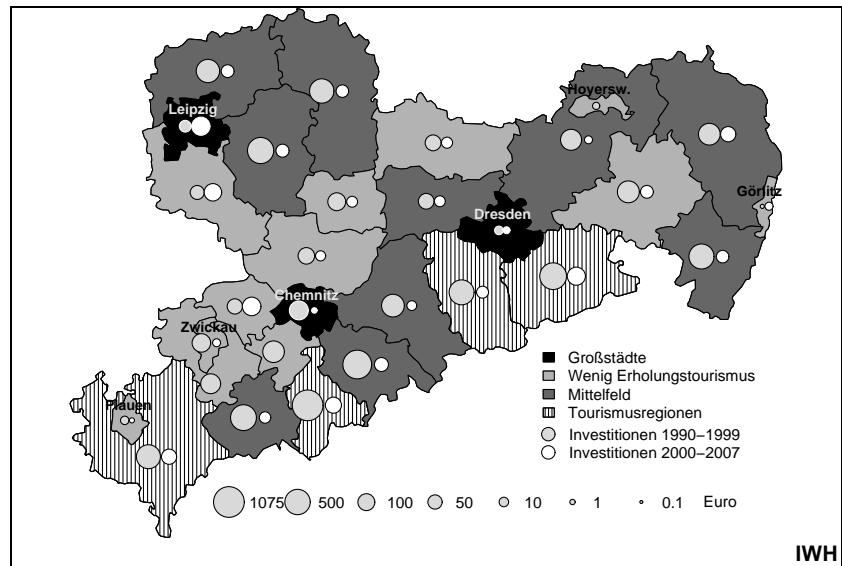
- im Juli geöffneten Beherbergungsstätten,
- angebotenen Gästebetten Ende Juli,
- jährlichen Ankünfte und
- jährlichen Übernachtungen.

Dies erfolgt auf der Basis einer weitgehend unveränderten Gebietsabgrenzung von 1998 bis 2007.<sup>19</sup> Um die Situation vor der Wirkung der Infrastrukturinvestitionen ab 2000 abzubilden, wurden für die im Folgenden vorgestellte Clusteranalyse möglichst frühe Daten, und zwar die der Jahre 1998 bis 2000, verwendet. Werden die Originaldaten auf die Einwohnerzahl bezogen, können die sich ergebenden Relationen als „Dichte“ oder „Besatz“ in-

<sup>18</sup> Vgl. zum Folgenden: Sachsen: Tourismusbranche – bedeutsame Wirtschaftsbranche (= „Bankenblick“ des Ostdeutschen Bankenverbands e. V., Ausgabe Dezember 2009), S. 3.

<sup>19</sup> Diese Daten sind auch über die Genesis-Regionaldatenbank des Statistischen Bundesamtes abrufbar.

Abbildung 2:  
Regionale Verteilung der aus GA-Mitteln geförderten Investitionen in die touristische Infrastruktur Sachsens



Quellen: GA-Infra-Förderdatenbank des SMWA; Kreisstatistik und Gemeindestatistik des Statistischen Landesamts des Freistaates Sachsen; Berechnungen des IWH; © EuroGeographics bezüglich der Verwaltungsgrenzen.

terpretiert werden. Darüber hinaus werden Quotienten aus den Zahlen der angebotenen Gästebetten und der Beherbergungsstätten („durchschnittliche Betriebsgröße“), den jährlichen Übernachtungen und Ankünften („durchschnittliche Verweildauer“) und den jährlichen Übernachtungen und der Zahl der Gästebetten („Bettenauslastung“) gebildet. Um die Wirkung von Ausreißern zu dämpfen, wurden Drei-Jahres-Mittelwerte der Daten (auch der Bevölkerungszahlen) gebildet.

Mit Hilfe eines agglomerierenden Partitionsverfahrens mit euklidischem Distanzmaß<sup>20</sup> wurden vier Cluster ermittelt. Ein Cluster umfasst die Großstädte Dresden, Leipzig und Chemnitz. Die übrigen drei Gruppen konnten identifiziert werden als

<sup>20</sup> Siehe z. B. FAHRMEIER, L.; HAMERLE, A.: Multivariate Statistische Verfahren. de Gruyter: Berlin, New York 1984, Kap. 9. – STRUYF, A.; HUBERT, M.; ROUSSEEUW, P. J.: Clustering in an Object-oriented Environment, in: Journal of Statistical Software 1, 1996, pp. 1-31. – PISON, G.; STRUYF, A.; ROUSSEEUW, P. J.: Displaying a Clustering with CLUSPLOT, in: Computational Statistics & Data Analysis 30, 1999, pp. 381-392. Eine ausführlichere Darstellung dieses Analyseschritts findet sich in KAUFFMANN, A.: Wirkung kommunaler Investitionen in die Tourismusinfrastruktur am Beispiel Sachsens. Unveröffentlichtes Manuskript für die Sommerkonferenz 2010 der Gesellschaft für Regionalforschung.

- kreisfreie Städte und Landkreise mit kleinen bis mittleren Betrieben, kurzer Verweildauer und überwiegend geringer Auslastung; sie werden als Regionen mit schwach ausgeprägtem Erholungstourismus bezeichnet;
- kreisfreie Städte und Landkreise mit langer Verweildauer, kleiner bis mittlerer Bettenauslastung, kleinen bis mittleren Betrieben und mittlerer Zahl der Übernachtungen pro Einwohner; in ihnen ist der Erholungstourismus durchschnittlich ausgeprägt;
- Landkreise mit kleinen bis großen Betrieben, langer Verweildauer und mittlerer bis großer Bettenauslastung; dies sind jene Regionen, in denen der Kur- und Erholungstourismus eine bedeutende Rolle spielt, also die Hochburgen des Tourismus.

Bei der Interpretation der Cluster muss berücksichtigt werden, dass es sich bei allen einbezogenen Merkmalen um Durchschnittswerte jeweils für das gesamte Gebiet eines Kreises handelt.<sup>21</sup> Die Analyse erlaubt mithin keinen Schluss auf das Marktgeschehen im Tourismussektor einzelner Kommunen innerhalb eines Kreises. In jedem Teilraum des Freistaates Sachsen gibt es touristische Attraktionen und Orte, an denen guter touristischer Service angeboten wird. Darüber hinaus muss einschränkend berücksichtigt werden, dass ausschließlich Daten ausgewertet wurden, die Angebot, Nachfrage und Größenstruktur der *Beherbergungsbetriebe* repräsentieren. Die Clusteranalyse beschränkt sich somit auf das Segment des mehrtägigen Tourismus (nachfolgend als „Erholungstourismus“ bezeichnet), während der Tagestourismus unberücksichtigt bleibt. Kreisfreie Städte wie Görlitz oder Zwickau, die eine große Zahl touristischer Attraktionen aufweisen, gelangen so in die Gruppe der Kreise mit „wenig ausgeprägtem Erholungstourismus“.

### ***Wirkung der Investitionen unterscheidet sich deutlich in den Gruppen***

Im nächsten Analyseschritt wurde untersucht, inwieweit sich die Effekte von Infrastrukturinvestitionen auf die lokale Wirtschaftstätigkeit im Tourismussektor zwischen den zuvor gebildeten Clustern unterscheiden. Die Beschäftigung im Gastgewerbe

<sup>21</sup> Eine Ausnahme bilden die kreisfreien Städte.

(WZ 55) auf Gemeindeebene kann als relativ gut messbarer allgemeiner Indikator für die wirtschaftliche Aktivität im Bereich des Tourismus auf Gemeindeebene angesehen werden, da Beköstigung und Beherbergung elementare Bedürfnisse der Reisenden abdecken.<sup>22</sup> Ausgangspunkt ist die oben erläuterte Erwartung, dass zusätzlich bereitgestellte öffentliche Infrastruktur für den Fremdenverkehr grundsätzlich die Rentabilität privater Investitionen im Gastgewerbe fördert und somit eine positive Wirkung auf die Beschäftigung im Gastgewerbe hat. Hierbei muss jedoch beachtet werden, dass die Nachfrage nach den Leistungen des Gastgewerbes auch vom Einkommen der ortsansässigen Bevölkerung bestimmt wird. In Regionen mit starker überregionaler Nachfrage nach diesen Leistungen müsste der letztgenannte Zusammenhang allerdings schwächer ausfallen.

In einem linearen Regressionsmodell wurde die Wirkung dieser Investitionen auf die lokale Beschäftigung im Gastgewerbe untersucht. Die Regressionen erfolgten getrennt für die Kommunen in den bereits ermittelten Gruppen von Landkreisen bzw. kreisfreien Städten mit ähnlich ausgeprägter Affinität zum Erholungstourismus. Nicht einbezogen wurden die Großstädte Dresden, Leipzig und Chemnitz, da sie als Gruppe zu klein sind und im Vergleich zu den Landgemeinden und kleineren Städten eine gänzlich andere Tourismusstruktur aufweisen. Regressand war die Veränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Gastgewerbe am Arbeitsort (d. h. der Gemeinde  $i$ )  $\Delta L_i^G$  zwischen dem 30.06.2002 und dem 30.06.2008. Als Regressoren wurden die lokalen Investitionsvolumina im Zeitraum 2000 bis 2007<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Dies gilt sicher auch für einige andere Wirtschaftszweige (z. B. die Herstellung und der Verkauf von Souvenirs oder von Lebensmitteln), doch können diese auf der zweistelligen Ebene der WZ-Klassifikation nicht identifiziert werden. Desweiteren konnten auch die in vielen Gastronomiebetrieben mitbeschäftigten Familienangehörigen sowie die geringfügig Beschäftigten und die saisonale Beschäftigung nicht einbezogen werden. Dies führt zu einer Unterschätzung der ermittelten Effekte.

<sup>23</sup> Die 1990 bis 1999 getätigten Investitionen zeigten in den hiermit durchgeführten Regressionen eine geringere Wirkung auf die Veränderung der Beschäftigung im Gastgewerbe 2002 bis 2008 (mit Ausnahme der Investitionen in Kureinrichtungen in den touristisch traditionell starken Landkreisen); in den beiden anderen Gruppen ergaben sich keine statistisch signifikanten Koeffizienten. Leider stehen keine früheren Daten zur Beschäftigung auf Gemeinde-

Tabelle 1:

Geschätzte Koeffizienten der Regressionen (abhängige Variable: Veränderung der Beschäftigung im Gastgewerbe)

	Stark ausgeprägter Erholungstourismus	Durchschnittlich ausgeprägter Erholungstourismus	Schwach ausgeprägter Erholungstourismus
Konstante	-7,31***	0,48	-0,62
Investitionen in:			
Erschließungen	10,7***	19,5	4,28***
Radwege	23,2**	0,18	-36,2**
Fremdenverkehrsämter, touristische Leitsysteme	190***	-8,15	133*
Museen, Schaubergwerke	-108**	-30,3	-
Sportanlagen (ohne Freizeitbäder)	1,87	-13,1	-
Freizeitbäder	-145***	-20,2	-39,2
Kureinrichtungen	41,5***	0,92	-
Sonstige	-27,0	8,10	6,16
Veränderung der Beschäftigung (ohne Gastgewerbe)	-0,005	0,01***	0,0048**
Anzahl der Kommunen	105	230	161
R <sup>2</sup> <sub>korr</sub>	0,37	0,04	0,16

Irrtumswahrscheinlichkeit: \* 10 %, \*\* 5 %, \*\*\* 1 %.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit (2009); Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2009); Förderstatistik des SMWA; Berechnungen des IWH.

in der Gemeinde  $i$  geförderter Projekte nach Infrastrukturart (in Mio. Euro, zusammengefasst im Vektor  $\mathbf{I}_i$ ) sowie die Kontrollvariable „Veränderung der Beschäftigung am Arbeitsort“ im gleichen Zeitraum (als Approximation für die Veränderung des lokal erzielten Einkommens)<sup>24</sup>  $\Delta L_i$  einbezogen:

$$\Delta L_i^G = \beta_0 + \beta_1 \mathbf{I}_i + \beta_2 \Delta L_i + \varepsilon$$

Streudiagramme der Ausgangswerte  $\Delta L_i^G$  gegen die anhand der geschätzten Koeffizienten ermittelten *fitted values* ergaben keine Hinweise auf einen nichtlinearen Zusammenhang.

Tabelle 1 fasst die Ergebnisse der Koeffizientenschätzungen zusammen. Hierbei treten deutliche Unterschiede zwischen den Kommunen auf, die in Kreisen mit starkem, mittlerem oder schwach ausgeprägtem Erholungstourismus liegen. In Kommunen, die sich in Landkreisen mit traditionell star-

kem Erholungstourismus befinden, wurden für Investitionen in die touristische Infrastruktur überwiegend signifikante und – mit Ausnahme der Freizeitbäder und Museen – positive Koeffizienten geschätzt. Dagegen zeigt sich für solche Investitionen in den zu Kreisen mit durchschnittlicher Aktivität im Beherbergungsgewerbe gehörenden Kommunen kein Zusammenhang mit der Veränderung der Beschäftigung im Gastgewerbe. Andererseits ist in den in Kreisen mit durchschnittlicher touristischer Aktivität gelegenen Kommunen der Zusammenhang zwischen der Veränderung der Beschäftigung im Gastgewerbe und der allgemeinen Beschäftigungsentwicklung (ohne das Gastgewerbe) am deutlichsten ausgeprägt. Vermutlich reagiert in diesen Regionen die Nachfrage nach den Leistungen des Gastgewerbes besonders empfindlich auf die lokale Beschäftigungssituation. In den zu den Kreisen mit besonders starker touristischer Aktivität zählenden Gemeinden sind die Entwicklung der Beschäftigung im Gastgewerbe und der Beschäftigung in den übrigen Sektoren unkorreliert, d. h. Beschäftigungseffekte werden in diesen Kommunen von der externen Nachfrage ausgelöst.

In den Regionen mit stark entwickeltem Tourismus zeigen sich die deutlich positiven Korrelationen

ebene zur Verfügung, anhand derer die Wirkung der früheren Investitionen auf die Beschäftigung im Gastgewerbe zeitnah hätten untersucht werden können.

<sup>24</sup> Hierfür wären Daten zur Beschäftigung am Wohnort eher angebracht, doch sind diese leider nicht verfügbar. Um einem Endogenitätsproblem vorzubeugen, wurde die Beschäftigung im Gastgewerbe aus der Veränderung der Gesamtbeschäftigung  $\Delta L_i$  herausgerechnet.

Tabelle 2:

## Bewertung von Infrastrukturprojekten durch die lokale Tourismuswirtschaft in Sachsen

- Angaben in % der befragten Unternehmen -

Die in räumlicher Nähe zum jeweiligen Firmenstandort befindliche, neue kommunale Infrastruktur (die in den Jahren 2000 bis 2007 errichtet wurde) ...	„Ja“	„Nein“	„Weiß nicht“	$\chi^2$ (2 FG)
... ist im Rahmen der kommunalen Tourismuswerbung mindestens ausreichend präsent	51,3	33,3	15,4	7,5**
... hat für unser Hotel / Restaurant zu einer Erhöhung der Besucherzahl geführt	38,2	47,1	14,7	5,7*
... hat bei uns zu einer Betriebserweiterung geführt	11,8	82,4	5,9	36,9***

Irrtumswahrscheinlichkeit: \* 10%, \*\* 5%, \*\*\* 1%.

Quellen: GA-Infra-Unternehmensbefragung des IWH; Berechnungen des IWH.

zwischen Infrastrukturinvestitionen und Beschäftigung im Gastgewerbe vor allem bei den Investitionen in Erschließungen, Radwege, Fremdenverkehrseinrichtungen einschließlich Informationssysteme und (vor allem) Kureinrichtungen. Dies spricht dafür, dass die Investitionen in die touristische Infrastruktur an Orten, die schon lange vom Tourismus leben, auf fruchtbaren Boden fallen, weil dort die für die Produktivitätsentfaltung notwendigen komplementären Faktoren vorhanden sind, wie oben bereits auf der Grundlage theoretischer Überlegungen vermutet wurde.

In der Gruppe der Kommunen in Landkreisen mit bisher wenig Tourismus erwiesen sich lediglich die Erschließungsinvestitionen als deutlich korreliert mit der Veränderung der Beschäftigung im lokalen Gastgewerbe. Hierzu zählen in dieser Gruppe von Kommunen große Vorhaben wie z. B. der Ausbau des Sachsenrings oder die Erschließungsarbeiten zur touristischen Nutzung der südlich von Leipzig gelegenen Tagebauseen. Zum Teil dürften diese Effekte allerdings auch auf die unmittelbare Wirkung dieser Investitionsvorhaben auf die Beschäftigung im Gastgewerbe (d. h. die Beköstigung und Beherbergung der zur Durchführung der Baumaßnahmen herangezogenen Personen) zurückzuführen sein.

***Befragung von Gastronomie- und Hotelbetrieben sowie Experten-Interviews verdeutlichen die Relevanz von Lokalisationsvorteilen***

Inwieweit lassen sich die bisher vorgestellten Ergebnisse auch auf der Ebene der einzelnen Unter-

nehmen bestätigen bzw. weiter konkretisieren? Im Rahmen der IWH-Studie zur GA-Infra wurde hierzu eine repräsentative Befragung unter Unternehmen aus der Tourismusbranche in ausgewählten sächsischen Gemeinden durchgeführt, in denen im Zeitraum von 2000 bis 2007 Investitionen in die Tourismusinfrastruktur realisiert wurden. Tabelle 2 enthält die zentralen Ergebnisse der Umfrage; verwertbare Antworten liegen für 44 Unternehmen vor.

Ein erstes Indiz für potentielle positive Effekte einer Infrastrukturinvestition kann bereits darin gesehen werden, wenn die jeweilige Kommune das betreffende Projekt für so relevant erachtet, dass sie im Rahmen der kommunalen Tourismuswerbung auf das Projekt explizit hinweist. 51,3% der Unternehmen gaben an, ihre Kommune würde dies in hinreichendem Umfang tun. Aber nur 38,2% der Unternehmen konnten nach eigenen Angaben infolge des Ausbaus der lokalen touristischen Infrastruktur mehr Gäste verzeichnen. Noch geringer ist mit 11,8% der Anteil der Unternehmen, bei denen es infolge der Infrastrukturmaßnahme zu einer Ausweitung der Geschäftstätigkeit kam. Diese Daten unterstützen die Ergebnisse der ökonometrischen Schätzungen, wonach nicht generell von positiven Effekten der betrachteten Maßnahmen auf die lokale Beschäftigung ausgegangen werden kann; vielmehr waren die positiven Effekte auf einzelne Firmen und Standorte konzentriert.

Für die „Newcomer“-Standorte konnte das mit den ökonometrischen Schätzungen gewonnene Ergebnis von positiven Beschäftigungseffekten der größeren Erschließungsmaßnahmen (z. B. Einrich-



tung des „Lausitzer Findlingsparks Nochten“ oder Ausbau der Motorsportstrecke „Sachsenring“) auch bei verschiedenen Interviews mit lokalen und überregional zuständigen Experten bestätigt werden, die im Rahmen der IWH-Studie zur GA-Infra geführt wurden. Derartige neue Attraktionen sind nach Angaben der Experten dazu in der Lage, große Besucherzahlen auch von weiter entfernt liegenden Orten zu attrahieren. Dabei handelt es sich primär um Tagestourismus. Für einige der „Newcomer“-Standorte ist allerdings nach Expertenauffassung bislang das Potenzial der – oben erläuterten – ergänzenden Faktoren für eine günstige Entwicklung des Tourismus noch zu gering ausgeprägt. Dies gilt nicht zuletzt für das vorhandene Humankapital. Wie Tabelle 3 verdeutlicht, wird die Relevanz dieses Faktors von den im Hotel- und Gastgewerbe tätigen Unternehmen in den traditionellen Destinationen höher – wenn auch nicht statistisch signifikant – bewertet als von ihren Pendanten an Standorten in Regionen, in denen der Tourismus gegenwärtig noch eine schwächere Rolle spielt. Es ist zu erwarten, dass eine höhere Wertschätzung dieses Faktors zu einer günstigeren Entwicklung der Tourismuswirtschaft beitragen könnte.

Tabelle 3:

Die Bewertung der Relevanz eines „Angebots an qualifizierten Arbeitskräften“ durch 41 Hotel- und Gaststättenunternehmen in unterschiedlichen Kreistypen (Kontingenztafel)

- Anzahl der Antworten -

Kreistyp	wichtig bis sehr wichtig	weniger wichtig bis unwichtig
Stark tourismusaffine Kreise	14	8
Schwach und mäßig tourismusaffine Kreise	8	14

$\chi^2$ -Unabhängigkeitstest: 1,13 (1 FG).

Quellen: GA-Infra-Unternehmensbefragung des IWH; Statistisches Landesamt Sachsen; Berechnungen des IWH.

Die Expertengespräche deuten allerdings auch darauf hin, dass in manchen der „Newcomer“-Kommunen die neue touristische Infrastruktur eher dem lokalen Konsum und weniger der Attrahierung von externen Gästen dient. So haben z. B. die für die touristische Nutzung neu erschlossenen Tagebauseen um Leipzig bisher wohl eher eine Funktion für die Naherholung der Leipziger, als dass

hiervon Touristen aus entfernten Regionen in größerer Zahl angezogen werden. Für strukturschwache Kommunen kann es durchaus angebracht sein, mit entsprechenden Investitionen den Bestand an lokalen *amenities* zu verbessern. Allerdings sollte dies dann nicht unter dem Schlagwort der „Tourismusförderung“ erfolgen (und ggf. vom Staat aus anderen Förderprogrammen als der GA-Infra unterstützt werden).

Eine weitere Ursache für ausbleibende oder geringe Effekte des Infrastrukturausbaus wurde von verschiedenen Experten darin gesehen, dass die „Newcomer“-Kommunen bislang zu wenig Wert auf die Vernetzung ihrer touristischen Angebote mit den angrenzenden Kommunen legen. Wenn am eigenen Ort die Ballungsvorteile nicht ausreichen, könnte eine Vernetzung das Fehlen dieser Vorteile teilweise substituieren.

**Fazit: Förderung der lokalen Tourismusentwicklung räumlich und inhaltlich konzentrieren!**

Es konnte gezeigt werden, dass die bisher getätigten Infrastrukturinvestitionen in traditionellen Tourismusorten entsprechend den Erwartungen im theoretischen Teil dieses Beitrags – vermutlich aufgrund der an diesen Orten gegebenen Ballungsvorteile – positive Effekte hatten, während der Mitteleinsatz für die touristischen „Neueinsteiger“ vor allem dann erfolgreich war, wenn in massivem Umfang größere Projekte realisiert wurden. Damit ist natürlich nicht gesagt, dass alle größeren Infrastrukturvorhaben von vornherein positiv zu bewerten sind. Aber eine zu breite Streuung und Zersplitterung der Projekte wird im touristischen Neuland kaum die gewünschten Effekte erzielen. Für die Förderpolitik folgt daraus, die Mittel gemäß dem Motto „Stärken stärken“ zukünftig stärker räumlich zu konzentrieren. Und jede Kommune sollte ihre Entwicklungsstrategien dahingehend überprüfen, ob sie tatsächlich über die Potenziale verfügt, die für eine erfolgreiche touristische Destination erforderlich sind, oder ob sie für ihre weitere wirtschaftliche Entwicklung besser einen anderen Weg beschreiten sollte.

*Albrecht Kauffmann*  
(*Albrecht.Kauffmann@iwh-halle.de*)

*Martin T. W. Rosenfeld*  
(*Martin.Rosenfeld@iwh-halle.de*)