

02.072

Botschaft über die Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebotes des Schweizer Tourismus

vom 20. September 2002

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft mit dem Antrag auf Zustimmung den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Förderung des Beherbergungskredites, eines Bundesgesetzes über die Änderung des Bundesbeschlusses über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Finanzierung der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit 2003–2007 sowie eines Bundesbeschlusses über die Finanzierung der Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus 2003–2007.

Wir beantragen Ihnen ferner, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

- | | | |
|--------|---------|--|
| 1998 P | 98.3392 | Risikokapital für Hotel- und Kurortserneuerung
(S 16.12.98, Hess Hans) |
| 1998 P | 98.3428 | Neue Finanzierungslösungen für Hotelinvestitionen
(N 18.12.98, Gadiant) |
| 2000 M | 99.3569 | Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebotes
im Bereich des Tourismus (N 7.12.99, Kommission für
Wirtschaft und Abgaben NR 99.050, S 6.6.00) |
| 2000 P | 00.3202 | Anerkennung des Tourismus als national bedeutender
Wirtschaftszweig und drittstärkste Exportbranche
(S 16.6.00, Spezialkommission NR 00.016) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

20. September 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Kaspar Villiger
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Der Schweizer Tourismus verfügt über ein gutes Wachstumspotenzial. Es kann allerdings auf Grund bestehender Schwächen des touristischen Angebotes nicht ausgeschöpft werden. Die eidgenössischen Räte überwiesen aus diesem Grund eine Motion der WAK des Nationalrates (NR 99.3569), welche den Bundesrat beauftragte, Struktur und Qualität des Angebotes des Schweizer Tourismus zu analysieren und gegebenenfalls Massnahmen zur Beseitigung von Schwachstellen vorzuschlagen.

Die Botschaft geht davon aus, dass die Anpassung des Angebotes an die sich laufend ändernden Gästebedürfnisse in erster Linie Sache der Wirtschaft ist. Diese hat sich trotz schwieriger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, wie harte Währung und hohes Kostenniveau, auf den weitestgehend liberalisierten touristischen Märkten durchzusetzen und hausgemachte Angebotsschwächen zu überwinden. Der Bund hat diese Anstrengungen dort zu unterstützen, wo flankierende Massnahmen zum Strukturwandel beitragen und nachgewiesener politischer Handlungsbedarf besteht. Er hat auch die Tatsache zu berücksichtigen, dass zahlreiche Landesteile in hohem Masse auf den Tourismus angewiesen sind und über keine anderen Entwicklungsalternativen verfügen.

Ziel der Vorlage ist die Erleichterung der innovativen Verjüngung des teilweise veralteten Angebotes und die Steigerung der ungenügenden Produktivität der Betriebe. Die Rückkehr zu einem steten und nachhaltigen Wachstum soll mit Investitionen in neue touristische Produkte, Strukturen, Anlagen und insbesondere auch in die Humanressourcen unterstützt werden. Zu diesem Zweck wird auf Grund einer umfassenden Evaluation des bestehenden Instrumentariums ein auf die Jahre 2003–2007 befristetes Tourismusprogramm vorgeschlagen.

Die Revision und die Verlängerung des Bundesbeschlusses vom 10. Oktober 1997 über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (InnoTour) soll mit 5 Millionen Franken pro Jahr oder insgesamt 25 Millionen Franken für fünf Jahre den bereits begonnenen Prozess der Anpassung des Angebotes an die neuen touristischen Weltmarktbedingungen verstetigen.

Mit der Totalrevision des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Hotel- und Kurortkredit (HKG) soll die Kapitalstruktur der kleingewerblichen Betriebe der Beherbergungswirtschaft verbessert und dadurch die langfristige Investitionsfähigkeit gestärkt werden. Dabei sollen auf operationeller Ebene die neuen Regeln des Kreditmarktes eingehalten und nur noch überlebensfähige Betriebe unterstützt werden. Diese Massnahme erfordert Bundesmittel von jährlich 20 Millionen Franken oder insgesamt 100 Millionen Franken für 5 Jahre.

Mit einer Qualifizierungsinitiative im Bereich des touristischen Arbeitsmarktes sollen auf Grund von Artikel 2 Buchstabe d InnoTour-Gesetz Initiativen zur Aufwertung touristischer Berufe und Laufbahnen, insbesondere für Neu- und Quereinsteiger, gefördert werden. Zu diesem Zweck soll der Bund bewährte sozialpartnerschaftliche Aktionen mit jährlich 2 Millionen Franken oder insgesamt 10 Millionen Franken für 5 Jahre verstärken.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

Im Bereich der Tourismusförderung besteht politischer Handlungsbedarf. Die im Rahmen des Bundesbeschlusses vom 10. Oktober 1997 über Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus gewährten finanziellen Mittel werden auf Grund der anhaltend hohen Nachfrage nach Finanzhilfen für innovative und kooperative Vorhaben bis Ende 2002 aufgebraucht sein. Die mit dem Vollzug des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Hotel- und Kurortkredit beauftragte Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit erlitt in den letzten Jahren erhebliche Darlehens- und Bürgschaftsverluste. Sie ist heute nicht mehr in der Lage, einen wesentlichen Beitrag zur Hotelerneuerung zu leisten. Sie braucht dringend neue finanzielle Mittel, soll der gesetzliche Förderungszweck erfüllt werden. Der Strukturwandel im Bereich der Seilbahnwirtschaft gefährdet Unternehmen, welche lokal und regional die Funktion von touristischen Leitindustrien haben. Schliesslich fehlt es nach wie vor an genügend und gut ausgebildeten Mitarbeitern in den touristischen Kernbranchen.

1.1.1 Dynamik des Globalisierungsprozesses

Die Schweiz gilt nach wie vor als Land, in dem der moderne internationale Tourismus entstand. Tatsächlich wussten unsere Pioniere der Hotellerie und des Transportwesens, wie man *die Landschaft mit einzigartigen Erlebnissen für kaufkräftige Individualreisende aus dem Ausland im Sommer und im Winter verzaubern konnte*. Unser Land war bis zum 1. Weltkrieg eines der führenden Tourismusländer der Welt. Noch in den 1950er Jahren gehörte die Schweiz mit einem internationalen Marktanteil von rund 8 % zu den fünf grössten Tourismusländern der Welt, welche 71 % des damals noch relativ kleinen internationalen Tourismusmarktes beherrschten.

Diese starke internationale Marktstellung ging nach den beiden Weltkriegen verloren. Die Verluste auf dem internationalen Tourismusmarkt konnten aber mit dem aufstrebenden Binnentourismus aufgefangen werden. Er stützte sich vor allem auf die familienfreundlichen und preisgünstigen Formen der Parahotellerie sowie auf das Pistenskifahren, welches ab den 1960er Jahren zum schweizerischen Volkssport wurde. *Die Schweiz verfügt deshalb von allen grösseren Tourismusländern noch heute über einen der grössten Heimmärkte, welcher fast zur Hälfte an die gesamtschweizerischen Einnahmen aus dem Tourismus beiträgt*. In Österreich beträgt dieser Anteil lediglich 20 %.

Seit den 1980er Jahren hat sich die Marktsituation für die Schweiz als Tourismusland als *Folge des Globalisierungsprozesses* stark verändert. Der Siegeszug der Marktwirtschaft und die damit verbundene Liberalisierung an der Grenze und die

Deregulierung im Innern verstärkte die internationale Arbeitsteilung und erhöhte den Wohlstand in zahlreichen aufstrebenden Ländern. Gleichzeitig wurden über den technischen Fortschritt die Transport- und Kommunikationskosten gesenkt. Diese Trends führten zu einer immensen touristischen Markterweiterung. Es entstand eine Vielzahl von Destinationen. Während sich vorher nur wenige entwickelte Länder auf internationalen oder grenzüberschreitenden Tourismus spezialisierten, schöpft heute praktisch jedes Land seine touristischen Potenziale aus.

Übersicht I

Hotelkapazitäten des Welttourismus

– Kapazitätserhöhung im Ausland und Schrumpfung in der Schweiz

	Anzahl Hotelzimmer		Durchschnittliche Zuwachsrate pro Jahr (in %)
	1990	1998	
Europa	4 912 000	5 935 000	2,4
Amerika	4 308 000	5 164 000	2,3
Ostasien/Pazifik	2 399 000	3 487 000	4,8
Afrika	333 000	428 000	3,2
Mittlerer Osten	160 000	221 000	4,1
Südasiens	111 000	171 000	5,6
Schweiz	146 900	141 800	– 0,4

Quelle: WTO

Im Gegensatz zum Schweizer Individualtourismus und der damit verbundenen dezentralisierten kleingewerblichen Struktur auf der Ebene der einzelnen Destinationen schufen die neuen Konkurrenten mit Hilfe der international tätigen Reiseindustrie und meist konsequenter staatlicher Förderung industriell durchorganisierte Destinationen mit neuen attraktiven Angeboten zu günstigen Preisen von erstaunlich hoher Qualität. Die Schweiz als traditionelles Tourismusland war auf die mit der Globalisierung des Tourismus aufgekommene neue Konkurrenzsituation nicht vorbereitet. Sie erlitt einen eigentlichen Angebotsschock, von dem sie sich noch nicht erholt hat. Während die Konkurrenzländer ein starkes Wachstum der Kapazitäten erzielten, schrumpfte das schweizerische Angebot. Allein in Europa, welches bereits stark erschlossen ist und deshalb langsamer als der Weltmarkt wächst, entstanden in den letzten neun Jahren rund eine Million neue Hotelzimmer. Im gleichen Zeitraum sank die Zimmerzahl in der Schweizer Hotellerie. Es bestehen Überkapazitäten, weil Gästebedürfnisse und Beherbergungsangebot nicht übereinstimmen (Übersicht 1).

1.1.2 Krise und Wiederaufschwung

Auf Grund der zunehmenden internationalen Arbeitsteilung und der hohen Einkommenselastizität der touristischen Nachfrage gehört der Tourismus *seit Jahren zu den Wirtschaftszweigen, welche im weltweiten Vergleich die grössten Wachstumsraten aufweisen*. Von diesem Wachstum konnte die Schweiz in den letzten 20 Jahren nicht viel profitieren. Die touristische Nachfrage stagnierte ab Mitte der 1980er Jahre und sank in den Jahren zwischen 1992 und 1996 dramatisch um 15 %, wenn die Logiernächte als Indikator genommen werden.

Der Bundesrat erklärte die Stagnation und den anschliessenden Einbruch in seinem *Bericht vom 29. Mai 1996 über die Tourismuspolitik des Bundes* mit der zeitlichen Koinzidenz einer Vielzahl von nachfrage- und angebotsseitigen Faktoren (BBl 1996 III 852). Er zeigte den engen Zusammenhang zwischen makroökonomischen Grössen und der touristischen Entwicklung auf. Die Einflüsse der steten Frankenaufwertung und der Rezession der 1990er Jahre auf die touristische Nachfrage konnte eindeutig nachgewiesen werden. Zudem wurde auf Grund einer umfassenden Evaluation auch die Notwendigkeit zu einer Steigerung der Wirksamkeit der nationalen Kooperation im Bereich des Tourismusmarketings erkannt.

Auf Grund dieser Lagebeurteilung leitete der Bundesrat bereits *eine tiefgreifende Reorganisation der vom Bund für die Promotion der Schweiz als Tourismusland im In- und Ausland geschaffenen damaligen Schweizerischen Verkehrszentrale* ein. Die heute mit «Schweiz Tourismus» bezeichnete öffentlich-rechtliche Körperschaft erhielt einen Leistungsauftrag und wurde finanziell besser dotiert (SR 935.21). Zur *Stärkung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit* des Schweizer Tourismus musste die bestehende Kompetenz der Bundesverfassung im Bereich der Übergangsbestimmungen zur Mehrwertsteuer ausgeschöpft werden, welche die Einführung eines Sondersatzes für den Tourismus vorsehen. Die Voraussetzungen dazu waren auf Grund der schweren Tourismuskrise und der ausgesprochenen Wettbewerbsschwäche zweifellos erfüllt. Mit Bundesbeschluss vom 10. Oktober 1996 wurde *ein Sondersatz der Mehrwertsteuer für Beherbergungsbetriebe* eingeführt (SR 641.202).

Mit der generellen Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der mit dem *Bundesbeschluss vom 10. Oktober 1997 über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus* (SR 935.22) geförderten Stärkung der Innovationskraft und der Kooperationsbereitschaft der tourismusabhängigen Wirtschaft konnte ein bis vor kurzem andauernder *erfreulicher Wiederaufschwung* eingeleitet werden. Er setzte Mitte 1997 ein und dauerte bis Mitte 2001.

1.1.3 Erhöhte Volatilität der touristischen Nachfrage

Seit Mitte 2001 ging die Dynamik des Wiederaufschwunges des Schweizer Tourismus verloren. Der Grund liegt in *Veränderungen des wirtschaftlichen und politischen Umfeldes*. Sie führten zu vorübergehenden *stärkeren Schwankungen der Nachfrage in Teilmärkten*.

Der nach drei Jahren Aufschwung erlittene erneute Rückgang des Schweizer Tourismus ist auf *die konjunkturellen Schwierigkeiten in wichtigen Herkunftsländern* zurückzuführen. Zudem verschlechterten sich die Währungsverhältnisse infolge des wieder stark gewordenen Schweizer Frankens. Eine neue Situation wurde mit der

Einführung des Euro in den Mitgliedsländern der Europäischen Währungsunion geschaffen. Er führte zu einer erhöhten Preistransparenz und baute das Wechselkursrisiko zwischen diesen Ländern ab. Der Schweizer Tourismus profitierte nicht von diesen Entwicklungen.

Die ungünstigen Währungsverhältnisse mit wichtigen Kundenländern der Europäischen Union beeinträchtigten im Gegenteil die preisliche Wettbewerbsfähigkeit des touristischen Angebotes. Die rund zehnpromtente Aufwertung des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro bewirkte in der Wintersaison 2001/2002 einen signifikanten Einbruch der Nachfrage aus dem deutschen Markt, welcher 40 % der ausländischen Gäste ausmacht. Vor der Einführung des Euro war dieser Hauptmarkt nicht wechselkurssensibel. Eine im Auftrag des *seco* erstellte Studie der Konjunkturforschungsstelle der ETHZ (KOF) bestätigte im Modell diese Entwicklung. Sie wies nach, dass eine mögliche Frankenaufwertung von 5 % gegenüber dem Euro einen Logiernächteverlust in der Hotellerie von 1,4 Millionen zur Folge haben könnte.

Im politischen Umfeld erlitt der Schweizer Tourismus wie seine europäischen Konkurrenten *Einbussen auf Grund der terroristischen Anschläge*, welche vor allem im interkontinentalen Tourismus Angst und Verunsicherung verursachten und zu einem Rückgang der Frequenzen aus den wichtigen nordamerikanischen und japanischen Märkten führten. Die Ereignisse im Zusammenhang mit dem Zusammenbruch der Swissair-Gruppe sowie die damit erlittenen Verluste im Bereich des Images der Schweiz und der touristischen Promotionsstrukturen verstärkten diese Markttendenzen.

Diese Entwicklungen zeigen, wie verletzlich die touristische Nachfrage ist. Der langfristige Wachstumstrend wird stets von exogenen Schwankungen oder gar Einbrüchen der Nachfrage unterbrochen. Sie verstärken *die saisonalen Fluktuationen* der Nachfrage, welche ein typisches Strukturmerkmal des Tourismus sind. Mit der Globalisierung und der zunehmenden Internationalisierung der Nachfrage ist diese *Volatilität der touristischen Nachfrage* noch gestiegen. Sie erhöht das wirtschaftliche und finanzielle Risiko der tourismusabhängigen Branchen, senkt die Auslastung des Angebotes und erschwert die Finanzierung der Erneuerung der Anlagen und Einrichtungen.

1.1.4 Notwendige Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebotes

Die volatile Nachfrage und die weltweite Konkurrenz setzen die vorwiegend kleingewerblichen Tourismusanbieter unter *einen grossen Anpassungsdruck*. Sie müssen ähnlich wie die internationale Reiseindustrie die Angebote und die Märkte diversifizieren und auf die sich laufend ändernden Kundenbedürfnisse mit innovativen Produktlösungen reagieren. Sie haben vor allem auch die Produktions- und Vertriebsprozesse zu rationalisieren, um die Kosten zu senken und preislich wettbewerbsfähig zu bleiben. Schliesslich sind die bestehenden und teilweise veralteten Anlagen zu erneuern und aufzuwerten.

Der Aufbau neuer wettbewerbsstarker Angebotsstrukturen verursacht auf Grund der fragmentierten und kleingewerblichen Organisation des Schweizer Tourismus *hohe Kosten der Zusammenarbeit*. Die Tourismuskrise der 1990er Jahre schwächte die Ertragskraft der touristischen Betriebe und *verlangsamte den Erneuerungsprozess*

bei den Anlagen und Einrichtungen. Ähnliche Auswirkungen haben die neuesten Entwicklungen der Nachfrage und der teilweise Verlust der Marktstrukturen in Übersee. Die Hotellerie hatte zudem eine schwere Immobilienkrise zu bewältigen, welche stille Reserven vernichtete. Wie die Seilbahnwirtschaft begann sie zunehmend unter der restriktiveren Kreditpolitik der Banken zu leiden, welche nach Milliardenverlusten gezwungen waren, die touristischen Branchenrisiken stärker zu gewichten.

Die *Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) des Nationalrates* befasste sich anlässlich der Beratung des geltenden Bundesbeschlusses über die Finanzhilfe an die «Schweiz Tourismus» mit den Problemen des touristischen Angebotes. Sie vertrat insbesondere die Ansicht, dass auch die beste Promotion nichts nützt, wenn das Angebot nicht mehr marktfähig ist. Sie beauftragte den Bundesrat in einer von den eidgenössischen Räten überwiesenen Motion vom 26. Oktober 1999 bis Ende 2001 einen *Bericht und gegebenenfalls Anträge mit Massnahmen zur Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebotes*, unter Berücksichtigung der Aus- und Weiterbildung im touristischen und insbesondere auch im gastgewerblichen Bereich, zu erstellen.

In verschiedenen Motionen und Interpellationen wurde die Landesregierung aufgefordert, *die Erneuerung der Hotellerie mit zusätzlichem Risikokapital und einer Neuorientierung der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit sicherzustellen*. Es wurden auch Massnahmen zur Unterstützung des Konsolidierungsprozesses der Seilbahnwirtschaft gefordert. In Interpellationen aus beiden Räten wurde zudem die *Aufstockung und die Verlängerung des Bundesbeschlusses über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (InnoTour)* verlangt, da dieses Programm trotz bescheidener finanzieller Mittel einen eigentlichen Innovationschub im Schweizer Tourismus bewirkte und die Kooperationsbereitschaft dieses zersplitterten Wirtschaftszweiges in hohem Masse gestärkt hatte. Schliesslich wurden in einer Interpellation auch Sondermassnahmen für den Wiederaufbau von Promotionsstrukturen gefordert, welche durch den teilweisen Zusammenbruch des Streckennetzes der Swissair-Gruppe vernichtet wurden.

1.2 **Bedeutende Wirtschaftsleistungen**

Der Tourismus zählt in der Schweiz zu den bedeutendsten Wirtschaftszweigen. 13 % der in der Schweiz anwesenden Personen sind während 365 Tagen als Reisende oder Besucher unterwegs. Die tourismusabhängigen Branchen leisten einen direkten Wertschöpfungsbeitrag an das Bruttoinlandprodukt von rund 4 %. Der touristische Beschäftigungseffekt ist noch höher und beträgt rund 6 %. Der Tourismus schafft ein breites Spektrum von Arbeitsplätzen in zahlreichen Berufen und bietet die Möglichkeit für Erwerbkombinationen und Mehrberuflichkeit. 60 % der touristischen Umsätze und der Wertschöpfung entfallen auf den Ausländertourismus und haben deshalb Exportcharakter.

1.2.1 Heterogener Wirtschaftszweig

Der Tourismus zählt zu *den bedeutendsten Wirtschaftszweigen der Schweiz*. Die Ausgaben der in- und ausländischen Besucher kommen einem breiten Spektrum von Unternehmen und Branchen zugute. Bei den *traditionellen touristischen Wirtschaftszweigen* wie dem Beherbergungs- und Restaurationsgewerbe, den Seilbahnen, Reiseveranstaltern oder Fluggesellschaften beruht ein wesentlicher Teil der Wertschöpfung auf den Ausgaben der Besucher. Eine Reihe *weiterer Wirtschaftszweige* wie Detailhandel, Gesundheits- und Bildungswesen, Banken oder Telekommunikation profitiert ebenfalls ganz direkt vom Tourismus. Die touristischen Ausgaben lösen einen kettenartigen Wertschöpfungsprozess aus, welcher sich auf die ganze Volkswirtschaft ausbreitet. Es entsteht dadurch zusätzlich *eine indirekte Nachfrage* nach Gütern und Dienstleistungen, erstens über *die Vorleistungen der Wirtschaftszweige*, welche direkt vom Tourismus profitieren, zweitens über *die Investitionsnachfrage* der touristischen Schlüssel- oder Kernbranchen und drittens über die im touristischen Wirtschaftssektor erzielten *Lohneinkommen*. Diese Prozesse führen bei vielen verschiedenen Wirtschaftszweigen zu tourismusinduzierten Umsätzen, Wertschöpfung und Beschäftigung.

Für die Ermittlung der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Tourismus wurde auf internationaler Ebene von der OECD und der Weltorganisation für Tourismus (WTO) die Methode des *Satellitenkontos Tourismus (TSA)* entwickelt und im Frühjahr 2001 von der Statistikkommission der UNO verabschiedet. In der Schweiz erarbeiten das Bundesamt für Statistik und das Staatssekretariat für Wirtschaft *seco* ein solches Satellitenkonto. Es erfasst den Querschnittsbereich Tourismus, indem es die statistisch verfügbaren Daten über die touristische Nachfrage mit dem vom Tourismus beanspruchten Angebot zusammenführt.

Der wirtschaftliche Erfolg des Tourismus hängt *von der Vielfalt und von den Kombinationsmöglichkeiten im verfügbaren Angebot* ab. Dabei spielen die Qualität der angebotenen Attraktionen und Dienstleistungen sowie die Fähigkeit und Effizienz in der Zusammenarbeit der involvierten Wirtschaftszweige eine entscheidende Rolle. So hängt die Überlebensfähigkeit der Seilbahnwirtschaft, der Restaurants oder der Anbieter von Skikursen von einer guten Verkehrserschliessung und einer leistungsfähigen Hotellerie ab.

1.2.2 Unterschätzter binnenwirtschaftlicher Nutzen

In der Schweiz weist die offizielle Logiernächtestatistik des Bundesamtes für Statistik für das Jahr 2000 rund *69 Millionen Übernachtungen in gewerblichen Beherbergungsbetrieben der Hotellerie und der Parahotellerie* aus. Dazu kommen rund 15–20 Millionen Übernachtungen in den eigenen Ferien- oder Zweitwohnungen sowie bei Verwandten und Freunden, welche nicht in der offiziellen Statistik erfasst werden. Der übernachtende Tourismus generiert also 85 bis 90 Millionen Logiernächte (Übersicht 2).

Eine zahlenmässig noch viel grössere Bedeutung kommt dem *Tages- und Transitverkehr* zu, welcher ebenfalls in keiner offiziellen Statistik enthalten ist. Er liegt in der Grössenordnung von 235 bis 250 Millionen Reisen, wobei die Geschäftsreisen eine wichtige Rolle spielen. Insgesamt resultiert ein Total an touristischen Gäste-

frequenzen von schätzungsweise 320 bis 340 Millionen. Setzt man diese Zahl in Beziehung zur ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz, so sind im Durchschnitt während 365 Tagen im Jahr *rund 13 % der in der Schweiz anwesenden Personen als Touristen unterwegs*.

Übersicht 2

Unterschätzte Frequenzen des Schweizer Tourismus

- 13 % der Bevölkerung sind während 365 Tagen als Reisende und Besucher unterwegs

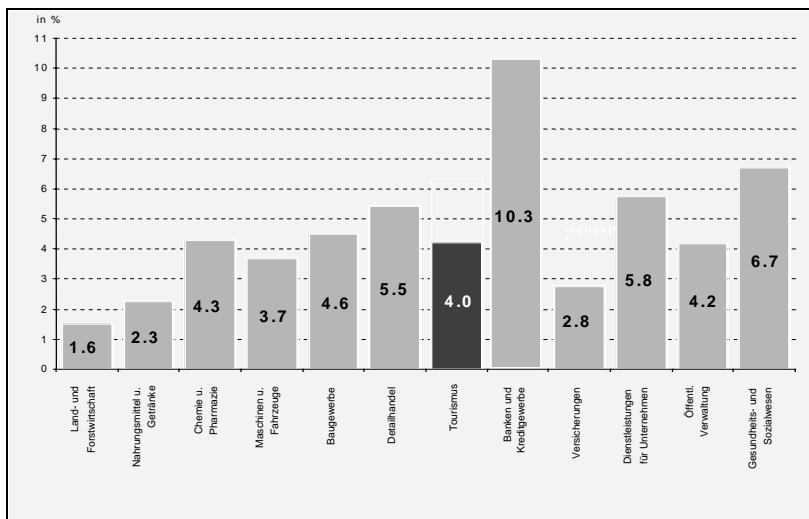
Übernachtungen	85–90 Mio.
– in gewerblichen Beherbergungsbetrieben	69 Mio.
– in eigenen Ferienwohnungen, bei Verwandten und Freunden	15–20 Mio.
Tages- und Transitreisen	235–250 Mio.
Total touristische Frequenzen	320–340 Mio.

Quelle: *seco 2002*

Übersicht 3

Beitrag des Tourismus an das Bruttoinlandprodukt (BIP) in %

- Vergleich mit ausgewählten Wirtschaftszweigen 1998



Quelle: *Berechnungen auf Grund von Betriebszählung nach Arbeitsstättenebene und Produktionskonto 1998 des BFS, Berechnungen / Schätzungen seco*

Die Ausgaben der in- und ausländischen Besucher führten im Jahr 2000 in der Schweiz zu *Umsätzen oder Einnahmen von rund 27 Milliarden Franken*. Dazu trugen gemäss Ertragsbilanz der Schweizerischen Nationalbank die Ausgaben der ausländischen Besucher mit 17 Milliarden Franken bei (inklusive internationale Personentransporte, aber ohne Telekommunikation). Die Ausgaben der inländischen Besucher werden vom Bundesamt für Statistik auf rund 10 Milliarden Franken geschätzt.

Nach Berechnungen des Staatssekretariats für Wirtschaft *seco* leistet der Tourismus *einen direkten Beitrag an das schweizerische Bruttoinlandprodukt von 15 Milliarden Franken*, was 4,0 % des schweizerischen BIP ausmacht. Damit gehört der Tourismus zu den bedeutendsten Wirtschaftszweigen der Schweiz. Er liegt in Bezug auf die Wertschöpfung in der Grössenordnung des Chemiesektors, der Maschinenindustrie oder dem *Bauhauptgewerbe* (Übersicht 3).

1.2.3 Beschäftigungsbeitrag für die Volkswirtschaft

Im Gegensatz zur Chemie, welche lediglich rund 40 000 Arbeitskräfte zählt, ist die *Beschäftigungswirkung des Tourismus* im Inland bedeutend grösser. Der Tourismus schafft zusätzliche Beschäftigung, welche den bestehenden schweizerischen Produktionsapparat besser auslastet und zur Vollbeschäftigung beiträgt. Dabei ist stets zu berücksichtigen, dass der Tourismus diese Arbeitsplätze über die Ausgaben der Besucher für Ferien- und Geschäftsreisen schafft. Es gibt keine Tourismusangestellten. Eine Nachfrage von 500 Übernachtungen oder 1100 Tagesreisen ermöglicht in der Schweiz ein touristisches Vollzeitäquivalent.

Die *direkte quantitative touristische Beschäftigungswirkung* betrug im Jahre 2000 zwischen 175 000 bis 190 000 Vollzeitäquivalente, was einem Anteil von 5,5–6 % der Gesamtbeschäftigung entspricht. Davon entfallen rund 90 000 Vollzeitäquivalente auf das *Gastgewerbe* mit seinen zwei Branchen, 55 000 in der Hotellerie und 35 000 im Restaurationsgewerbe. Weitere direkt auf den Tourismus zurückzuführende Arbeitsplätze sind in den Bereichen *Verkehr/Transportgewerbe* mit über 20 000 touristischen Vollzeitäquivalenten, im Detailhandel mit 14 500, in den Bereichen Kultur, Sport und Unterhaltung mit 4500 Arbeitsplätzen sowie in zahlreichen weiteren Dienstleistungsbereichen wie Gesundheit, Bildung, Banken oder Versicherungen zu finden. Die *indirekten* Effekte des Tourismus induzieren über Vorleistungen, Investitionen und Einkommen weitere 80 000 bis 90 000 Arbeitsplätze.

Diese Beschäftigungszahlen zeigen noch einmal deutlich, dass der Tourismus *in einem breiten Spektrum von Branchen Arbeitsplätze schafft*. Die touristische Beschäftigungswirkung beschränkt sich also bei weitem nicht auf das Gastgewerbe. Sie ist relativ hoch, weil die *touristische Arbeitsproduktivität* (Wertschöpfung pro Beschäftigten) auf Grund der Serviceintensität des Sektors insgesamt rund 25 % unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt von 120 000 Franken liegt. Sie liegt aber deutlich höher als im Gastgewerbe, welches pro Beschäftigten lediglich 60 000 Franken Wertschöpfung erwirtschaftet. Es gibt aber mehrere touristische Branchen mit relativ hohen Arbeitsproduktivitäten wie etwa die Seilbahnwirtschaft oder die Luftfahrt.

Eine besondere Bedeutung kommt der *Mehrberuflichkeit bzw. den Erwerbskombinationen* zu, welche durch die touristischen Wirtschaftszweige ermöglicht werden. Am verbreitetsten ist die Mehrberuflichkeit bei den Bergbahnen, bei Kultur, Sport und Erholung und bei den Tourismusorganisationen, welche rund 20 % mehrberufliche Mitarbeiter aufweisen. Die *schweizerische Landwirtschaft ist heute in allen Tourismusgebieten auf diese Mehrberuflichkeit angewiesen*.

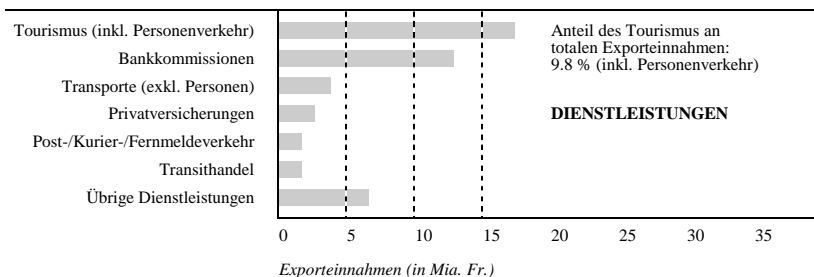
1.2.4 Aussenwirtschaftlicher Beitrag

Der Tourismus ist und bleibt schliesslich ein für die Schweiz wichtiger Exportzweig. *60 % der touristischen Umsätze und der touristischen Wertschöpfung entfallen auf den Ausländertourismus*. Dieser internationale oder grenzüberschreitende Tourismus generiert *zusätzliche* Wertschöpfung für unser Land. Im Gegensatz zum Tourismus der Inländer im Inland (Binnentourismus), welcher in Substitutionskonkurrenz zu anderen konsumierbaren Gütern und Dienstleistungen steht, gibt es für den Ausländertourismus keine Substitutionsprozesse. Der Binnentourismus steht auch in Konkurrenz zu den Auslandsreisen, welche bei der schweizerischen Bevölkerung hoch im Kurs sind. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist also der Ausländertourismus wichtiger als der Binnentourismus.

Übersicht 4

Ertragsbilanz der Schweiz 2000

– Beitrag des Tourismus im Vergleich zu den übrigen Dienstleistungen



Quelle: SNB

Ein Blick auf die Ertragsbilanz zeigt, dass der *Aussenbeitrag des Tourismus* im Vergleich zu den übrigen Dienstleistungen an erster Stelle steht (Übersicht 4). Mit Exporteinnahmen von rund 17 Milliarden Franken beträgt er 9,8 % der gesamten Exporte. Vergleicht man den touristischen Beitrag an die Ertragsbilanz mit allen Wirtschaftssektoren, so liegt der Tourismussektor an vierter Stelle hinter der Maschinen- und Fahrzeugindustrie, der chemischen Industrie und der Uhren-, Bijouterie- und Präzisionsinstrumentenindustrie.

1.3

Schwierige Rahmenbedingungen und hausgemachte Schwächen

Hausgemachte Schwächen beeinträchtigen eine nachhaltige Verbesserung der touristischen Wirtschaftsleistung. Die schweizerischen Tourismusstrukturen sind teilweise veraltet und international nicht mehr wettbewerbsfähig. Ein Engpass ist der gastgewerbliche Arbeitsmarkt. Die Löhne liegen in dieser Branche einen Drittel unter dem Landesdurchschnitt und sind deshalb wenig attraktiv. Die Rekrutierung von einheimischem Personal wird aber auch wegen den unregelmässigen Arbeitszeiten und wegen beschränkten Aufstiegschancen erschwert. Die Kapazität der Hotellerie wird nur zu einem Drittel ausgelastet. Viele Seilbahnen können die zum Betrieb notwendigen Cash-flows nicht erwirtschaften. Den wichtigsten Beitrag zur Lösung dieser Probleme kann und muss die Branche selber leisten. Allerdings haben im Gegensatz zur Schweiz weniger entwickelte Länder bessere wirtschaftliche Rahmenbedingungen für ein touristisches Wachstum. Es ist deshalb notwendig, auch die staatlichen Rahmenbedingungen zu optimieren, um den Tourismus als attraktiven Wirtschaftszweig zu erhalten.

1.3.1

Selektive Nachteile des hohen Entwicklungsstandes

Die angebotsseitigen Schwächen des Schweizer Tourismus werfen einige wirtschaftspolitische Fragen auf, welche für die Notwendigkeit und die Stossrichtung der Tourismuspolitik von grundsätzlicher Bedeutung sind. Es gilt insbesondere zu fragen, *ob der Tourismus für ein hoch entwickeltes Land wie die Schweiz längerfristig ein förderungswürdiger attraktiver Wirtschaftszweig mit guten Verdienst- und Beschäftigungsmöglichkeiten bleiben kann.* Dabei geht es um die touristische Wettbewerbsfähigkeit auf den in- und ausländischen Tourismus- und Faktormärkten. Es ist auf Grund des starken Frankens und des hohen Kosten- und Preisniveaus der Schweiz für die Tourismuswirtschaft schwierig, mit der ausländischen Konkurrenz Schritt zu halten. Tendenziell ist *die preisliche Wettbewerbsfähigkeit ein Dauerproblem* für die touristischen Anbieter unseres Landes. Dazu kommt, dass das Gastgewerbe als touristische *Leitbranche eine weit unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegende Arbeitsproduktivität* (Wertschöpfung pro Mitarbeiter) aufweist. Sie erreicht rund 50 % der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität. Aus diesem Grund hat das Gastgewerbe Mühe, sich in einer Wirtschaft mit steten Produktivitätszuwächsen durchzusetzen. Dieser Wettbewerbsnachteil wirkt sich besonders auf dem Arbeitsmarkt aus.

Im Gegensatz zur Schweiz haben *weniger entwickelte Länder bessere wirtschaftliche Rahmenbedingungen für ein rasches touristisches Wachstum.* Sie sind besonders günstig in den Schwellenländern und den aufstrebenden Entwicklungsländern, welche die grössten Wachstumsraten im internationalen Tourismus aufweisen. Die neuen Destinationen sind für die Besucher noch wenig bekannt und deshalb attraktiv. So wachsen die Auslandsreisen der schweizerischen Bevölkerung in diese Länder überdurchschnittlich. Die neuen Konkurrenten sind auf Grund der im Vergleich zur Schweiz *reichlich vorhandenen Arbeitskräfte und der meist viel tieferen Löhne in der Lage*, preisgünstige und serviceintensive Produkte anzubieten. Sofern sie den

internationalen Komfort- und Qualitätsnormen genügen, können sie einen grossen volkswirtschaftlichen Nutzen aus dem Tourismus ziehen. Voraussetzung ist allerdings, dass sie Devisenabflüsse möglichst tief halten können.

Die Erfahrung zeigt allerdings, dass sich mit zunehmendem touristischem Erfolg infrastrukturelle und ökologische Engpässe einstellen, welche das Kostenniveau erhöhen. Wirtschaftlicher Fortschritt verteuert in der Regel die touristische Produktion. Es findet eine Nivellierung der touristischen Dienstleistungspreise auf internationalem Niveau statt. Die Wettbewerbsvorteile der neuen Tourismusländer sind also nicht von dauerhafter Natur. Die reicheren Länder können *aus ihrem hohen Entwicklungsstand Nutzen ziehen*. Sie verfügen über eine langjährige Spezialisierung und Wettbewerbserfahrung im touristischen Bereich. Sie können sich auf einen starken einheimischen Markt und qualitativ hochwertige Lieferanten stützen. Der Multiplikatoreffekt der Ausgaben der ausländischen Besucher ist grösser als in den ärmeren Ländern, weil für die touristische Produktion keine Güter und Dienstleistungen importiert werden müssen.

Ein Blick auf die Statistiken zeigt, dass sich der internationale Tourismus nach wie vor *mehrheitlich zwischen den entwickelten Ländern mit ähnlichen Nachfragepräferenzen und Angebotsstrukturen* abspielt. Sie können das vorhandene endogene Wachstumspotenzial am besten ausnützen. Die ärmeren Länder holen aber auf.

Übersicht 5

WTO Vision 2020

– Perspektiven für den Schweizer Tourismus

Ausgewählte Herkunftsmärkte und Total	erzielte Resultate			Prognosen	Wachstumsrate 1995–2002 (in %/Jahr)
	1995	2010	2020		
	(in Millionen Ankünften)				
Deutschland	2,111	2,332	2,576	1,0	
USA	0,783	0,932	1,081	1,5	
Japan	0,561	0,620	0,685	1,0	
Frankreich	0,461	0,509	0,562	1,0	
UK	0,448	0,732	0,938	2,5	
Italien	0,372	0,670	0,992	4,0	
Total	6,946	8,720	10,502	1,7	

Quelle: WTO

Es gibt nun keinen Grund, weshalb die hoch entwickelte Schweiz ihr touristisches Potenzial nicht weiter entwickeln sollte. Unser Land verfügt auf Grund seiner vielfältigen Attraktionen und funktionsfähigen Infrastrukturen *nach wie vor über günstige Voraussetzungen für touristisches Wachstum*. Es braucht allerdings eine möglichst effizient produzierende Wirtschaft, um die Wettbewerbsvorteile des hohen Entwicklungsstandes ausspielen zu können. *Schwierige Rahmenbedingungen sind selektive Nachteile, welche zu Höchstleistungen anspornen können*. Die BAK wies in einer Studie nach, dass unser Land trotz grosser Schwierigkeiten der Hotellerie

weiterhin über einen weit grösseren Anteil qualitativ hochstehender Vier- und Fünf-Stern-Häuser verfügt als die Konkurrenz in den Nachbarländern. Er beträgt in der Schweiz 23 %, in Frankreich 15 % und in Österreich 12 %.

Neue touristische Trends wie Wellness, Veranstaltungen aller Art, Kongresse, Städtereisen oder Kurzaufenthalte sind Tourismusformen, für welche der Schweizer Tourismus besonders gut gerüstet ist. Die *Weltorganisation für Tourismus (WTO)* prognostiziert für unser Land im internationalen Vergleich unterdurchschnittliche, aber dennoch ansehnliche Zuwachsraten. Die Anzahl der internationalen Besucher sollen von heute rund 7 Millionen sukzessive auf 8,7 Millionen im Jahre 2010 und auf 10,5 Millionen im Jahr 2020 steigen. Bisher trafen die WTO-Prognosen stets ein (Übersicht 5).

1.3.2 Strukturelle Anpassungsschwierigkeiten

Es stellt sich die Frage, *wieso der an sich gute Tourismusstandort Schweiz* im Vergleich zur übrigen Welt im Allgemeinen und zu den entwickelten Konkurrenzländern im Besonderen *unterdurchschnittliche Wachstumsaussichten besitzt*. Im «Internationalen Benchmark Tourismus» hat die BAK in Zusammenarbeit mit dem *seco* einige wichtige Erklärungsgründe geliefert. Es handelt sich dabei in erster Linie um hausgemachte Schwächen der schweizerischen Tourismuswirtschaft. Sie verhindern, dass endogene Wachstumspotenziale besser ausgeschöpft werden können.

Eine grundsätzliche Herausforderung sind die *Preisbildungsmechanismen*. Auf dem hart umkämpften touristischen Markt wird die Preisbildung von der Zahlungsbereitschaft der potenziellen Besucher («willingness to pay») bestimmt. Die schweizerischen Anbieter unterschätzen häufig die neue Preissensitivität der touristischen Nachfrager. Sie glauben, dass sich hohe Angebotspreise mangels Alternativen durchsetzen lassen. Bisher verlockte die relative Intransparenz der Märkte zum Durchsetzen überhöhter Preise. Das im Bereich des Tourismus stark verankerte Internet und die Einführung des Euros werden die Preistransparenz zweifellos erhöhen.

Die Orientierung an der Zahlungsbereitschaft zwingt die einzelnen Anbieter, die Preise nicht mehr allein auf Grund der Kosten festzulegen. Da die touristische Dienstleistungskette vom Transport über die Logiernacht bis zur sportlichen Betätigung vom Kunden als ein ganzheitliches Produkt betrachtet wird, wäre die Festsetzung marktfähiger Zielpreise auf der Stufe der Destination notwendig. Eine solche preispolitische Strategie zwingt die Anbieter zu betrieblichen Effizienzsteigerungen. Zudem braucht es eine gezielte Zusammenarbeit mit den anderen Leistungsträgern auf der Ebene der Destination. Sie setzt eine *konsequente vertikale Integration* der verschiedenen Anbieter und ein *wirksames Destinationsmanagement voraus*.

Der Schweizer Tourismus erzielte in diesen Bereichen gewisse Erfolge. Der Integrationsgrad der einzelnen Destinationen ist aber noch immer zu schwach, um echte Grössensparnisse und Verbundvorteile zu erreichen. Zudem deutet sich auf Grund des Einsatzes moderner Informationstechnologien immer mehr eine Abkehr von der destinationsorientierten Zusammenarbeit und eine Hinwendung zu rasch wechselnden kommerziellen Kooperationen zwischen den Leistungsträgern innerhalb und ausserhalb des Tourismus an.

Eine rasche Anpassung an die neuen Weltmarktverhältnisse drängt sich deshalb auf, weil die Heim- und Nahmärkte der Schweiz bereits weitgehend gesättigt sind. Die Tatsache, dass noch immer über drei Viertel der Besucher aus der Schweiz und Deutschland kommen, zeigt zwar die Treue der Stammgäste. Der Schweizer Tourismus braucht aber zusätzliche Touristen aus den überseeischen Hauptmärkten und den Schwellenländern, um langfristig Arbeitsplätze und Einkommen in den Tourismusgebieten zu erhalten. Die dazu notwendige globale Promotionsstrategie, welche «Schweiz Tourismus» aus volkswirtschaftlichen Gründen verfolgt, braucht ein international marktfähiges Angebot.

1.3.3 Gastgewerbliche Arbeitsmarktprobleme

Einer der Engpässe für ein stetes touristisches Wachstum ist *der gastgewerbliche Arbeitsmarkt*. Das Gastgewerbe als touristische Leitindustrie ist sehr personalintensiv. Auf Grund der hohen Bedeutung des Tourismus ist es allerdings einer der wichtigsten Schweizer Arbeitgeber. Der Anteil der Beschäftigten am Total des Arbeitsmarktes beträgt 5,5 %. Er ist im Gegensatz zum sinkenden Anteil der Maschinen-, Uhren- oder Textilindustrie in den letzten 25 Jahren stabil geblieben.

Die *Rekrutierung von Arbeitskräften ist vor allem im Gastgewerbe schwierig*. Rund 40 % der Mitarbeiter dieser touristischen Leitbranche haben lediglich eine schulische Grundausbildung. In der übrigen Wirtschaft liegt dieser Anteil um die Hälfte tiefer. Die Beschäftigung ist für die Arbeitnehmer auf Grund der vor allem in der Hotellerie anfallenden *saisonalen Schwankungen* weniger attraktiv als in anderen Wirtschaftszweigen. Im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt arbeiten über 60 % der erwerbstätigen Bevölkerung nur tagsüber von Montag bis Freitag. Im Gastgewerbe verrichten 85 % der Beschäftigten ihre Tätigkeit auch am Wochenende und/oder abends oder nachts.

Wenig attraktiv sind die gastgewerblichen Arbeitsplätze auch im Bereich der *Löhne*. Sie erreichen auf Grund einer im Auftrag des *seco* von der Konjunkturforschungsstelle der ETHZ (KOF) durchgeführten Studie nur gerade zwei Drittel des Landesdurchschnitts. Dafür gibt es mehrere Erklärungen. Auf Grund der personalintensiven Dienstleistungen liegt die Wertschöpfung pro Mitarbeiter oder die Arbeitsproduktivität deutlich unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Die ungünstige Entwicklung der Löhne dürfte auch mit dem steigenden Anteil an in der Regel geringer qualifizierten ausländischen Arbeitnehmern zu tun haben. Zudem darf nicht vergessen werden, dass das Gastgewerbe mehrheitlich ein Frauenberuf ist und sehr viele junge Berufsanfänger in dieser Branche arbeiten. In diesen Arbeitsmarktkategorien wird unterdurchschnittlich wenig Lohn bezahlt.

Wesentliche Lohnverbesserungen lassen sich nur bei einem deutlichen Anstieg der Arbeitsproduktivität erreichen. In diesem Bereich sind in erster Linie die Unternehmer gefordert. Sie können durch vermehrte Kooperationen zwischen Leistungsträgern in den Bereichen Einkauf, Personalrekrutierung, Ausbildung oder Marketing die mit der fehlenden Betriebsgrösse verbundenen Nachteile kompensieren. Zudem sind die Rationalisierungsmöglichkeiten auszunützen, welche der technische Fortschritt ermöglicht.

Schliesslich ist an die *enge Wechselwirkung zwischen Lohnhöhe, Qualifikation des Personals und Arbeitsproduktivität* zu erinnern. Mit der Rekrutierung besser qualifizierter Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, welche vor allem auf dem einheimischen Arbeitsmarkt gefunden werden sollten, ergibt sich der stärkste Zuwachs der Arbeitsproduktivität. *Deshalb ist der bestehende Nachholbedarf in der unteren Hälfte der Qualifikationspyramide zu decken, und es sind bestehende Wissenslücken der Kader zu schliessen.*

Die gesetzlichen Bestimmungen auf Grund *der bilateralen Verträge mit der Europäischen Union* werden diese Rahmenbedingungen des gastgewerblichen Arbeitsmarktes in der Schweiz nur unwesentlich verändern. Zwar wird die Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften aus dem EU-Raum wesentlich erweitert. Mit einem schlagartigen Anstieg der ausländischen Arbeitskräfte und einer Lösung der Personalknappheit ist kaum zu rechnen. Der Ersatz des heute geltenden Saisonierstatuts durch eine neue Form für kurzfristige Aufenthaltsbewilligungen wird für das Gastgewerbe keine einschneidenden Folgen haben, *da der Anteil der Saisonarbeiter in diesen Branchen in den letzten Jahren sukzessive und deutlich abgenommen hat.* Eine Erschwerung bei der Rekrutierung von Kurzaufenthaltern dürfte sich aus einem gewissen Anpassungsdruck auf die Löhne gegen oben ergeben, welcher auf Grund der Aufhebung der Kontingentierungen des Saisonierstatuts und der damit verbundenen erhöhten Mobilität ausländischer Arbeitskräfte zu erwarten ist.

1.3.4 Auslastungsprobleme und Grössennachteile der Hotellerie

Seit dem 1. Weltkrieg schrumpft die Hotellerie kontinuierlich. Andere Beherbergungsformen haben sie an Bedeutung deutlich überholt. Die Bettenkapazität der vor allem aus Ferienhäusern und Ferienwohnungen bestehenden Parahotellerie und der Zweitwohnungen ist dreimal grösser als diejenige der Hotellerie.

Trotz dieses Strukturwandels und der damit verbundenen Substitutionskonkurrenz bleibt die *Hotellerie das Rückgrat des Schweizer Tourismus*. Wer übernachtet, gibt auch Geld für andere touristische Dienstleistungen aus. Die Hotellerie erreicht von allen Beherbergungsformen die beste Auslastung und die höchste Wertschöpfung. Es gilt allerdings diese Aussage zu relativieren. Mit den rund 260 000 Betten könnte die Hotellerie 95 Millionen Logiernächte erzielen. Sie bringt es aber seit der ersten Erdölkrise nur noch auf höchstens 35 Millionen Logiernächte und produziert also über 60 Millionen Leernächte. Diese auch im Vergleich zu den direkten Konkurrenten im benachbarten Ausland *schlechte Auslastung* senkt die Ertragskraft der Hotellerie wesentlich.

Die wegen der schlechten Auslastung vorhandenen Überkapazitäten verstärken die Schrumpfung des bestehenden Produktionsapparates der Hotellerie. In den letzten zehn Jahren ist die *Anzahl der Hotelbetriebe von 6500 auf 5700 Einheiten* gesunken. Gleichzeitig erhöhte sich aber die Bettenkapazität der verbleibenden Betriebe von durchschnittlich 39 auf 44 Betten. Die Betriebsgrösse stärkt die Rentabilität, hingegen gibt es keine signifikanten Rentabilitätsdifferenzen nach Komfortklassen, was den Spielraum für Rationalisierungen aufzeigt.

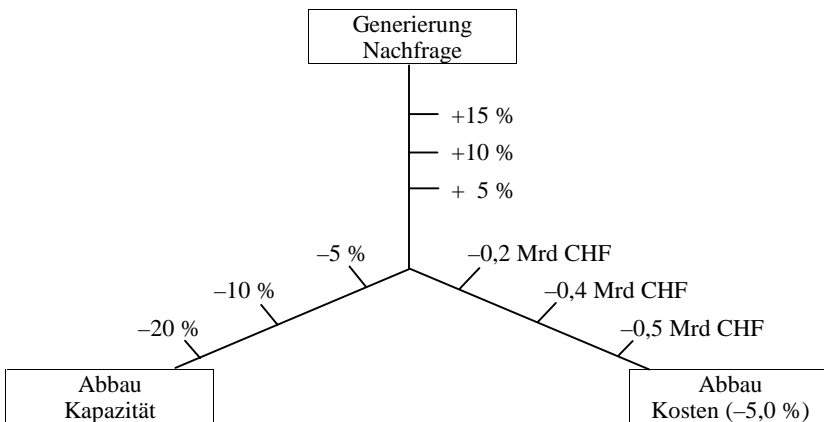
Eine im Auftrag des *seco* durchgeführte repräsentative Umfrage der Firma Helbling CFT International AG ergab eine Reihe von *Managementversagen*, welche die Situation der Hotellerie verschlechtern. So sind etwa 60 % der Schweizer Hotels als «Generalisten» nicht klar auf dem Markt positioniert. Auf spezifische Kundensegmente ausgerichtete Hotels sind als «Spezialisten» betriebswirtschaftlich erfolgreicher. Die gleiche Umfrage zeigte auch, dass Betriebe mit Visionen, Geschäftsmodellen und Businessplänen besser abschneiden als konzeptlose Hotels. Schliesslich konnte auch nachgewiesen werden, dass Hotels mit besser ausgebildetem Personal deutlich erfolgreicher sind.

Die heute bestehende Wertlücke zwischen dem Markt- und dem Buchwert des Schweizer Hotelangebotes kann entweder mit einer Verbesserung der Auslastung, einem Abbau der Kapazitäten oder einer Senkung der Kosten gefüllt werden. Modellrechnungen haben ergeben, dass dazu eine zusätzliche Nachfrage von etwa 10–15 %, eine Verringerung der Kapazitäten um rund 20–25 % oder eine Verminderung der Kosten um zirka 5–6 % notwendig wäre. In der Praxis wird der Königsweg über eine Kombination der drei Möglichkeiten führen (Übersicht 6).

Übersicht 6

Handlungsbedarf für die Aufhebung der Lücke zwischen Marktwert und Buchwert des Schweizer Hotelangebots

– Modellrechnung



Quelle: *seco* 2002

Grundsätzlich zeigt diese Strukturanalyse, dass es auch in der Schweiz möglich ist, ein Hotel rentabel zu führen. Voraussetzung ist allerdings eine Re-Positionierung der Schweizer Hotellerie aus einer Marktopitik mit erstklassigen Produkten und überdurchschnittlichen Preis-Leistungs-Verhältnissen. Die entsprechenden Absatzmöglichkeiten wären auf Grund der soziodemografischen Entwicklungen und der Marktbedürfnisse eigentlich vorhanden. Das Segment der für die Schweizer Hotel-

lerie interessanter kaufkräftiger älterer Menschen nimmt mit steigender Lebenserwartung zu. Für neue Markttrends, wie Wellnessferien in intakter und beschaulicher Landschaft, ist das Schweizer Angebot besonders geeignet.

Die starke Marktstellung der potenziellen Besucher zwingt die Anbieter des serviceintensiven Tourismus zur *Rationalisierung des Produktionsprozesses*, damit die Kosten gesenkt und die Ertragskraft verbessert werden können. In diesem Bereich wird in der kleingewerblichen Tourismuswirtschaft noch zu wenig unternommen. Die Bedeutung gut qualifizierter Arbeitskräfte auf allen Ebenen des Produktionsprozesses wird unterschätzt. Es fehlt heute sowohl an begabten Managern, hervorragenden Fachleuten und guten «on the job» ausgebildeten Hilfskräften. Die *Verbesserung der Qualifikationsstruktur* der Beschäftigten wird als wichtiger Impuls für die Stärkung der Innovationsfähigkeit und der Dienstleistungsqualität im Tourismus betrachtet. Der geringe Anteil an inländischen Arbeitskräften im Tourismus und damit die Knappheit der personellen Ressourcen ist eines der Hauptprobleme dieses Wirtschaftssektors.

1.3.5 Struktur- und Finanzierungsprobleme der Seilbahnwirtschaft

Die Schweiz ist einer der Marktführer im Wintertourismus. In den Bergen liegen die «cities over clouds», welche eine Vielfalt von Wintersportarten anbieten und ein einmaliges Wintersporterlebnis ermöglichen.

Erst in den 1930er Jahren setzte sich das *Pistenskifahren* gegenüber allen anderen Wintersportarten deutlich durch. Es wurde in der Nachkriegszeit zum Schweizer Volkssport. Die Seilbahnwirtschaft expandierte boomartig und begann gebaute, präparierte und schliesslich technisch beschneite Skipisten als eigentliche Industriezonen der Tourismusorte aufzubauen. Sie nutzte dabei die naturräumlichen Standortvorteile. Die Erreichbarkeit, die Schneesicherheit, die skitechnische Eignung und insbesondere die Grösse des Skigebietes entschied über den Erfolg eines Seilbahnunternehmens.

Mit der Globalisierung des Tourismus verlor der Pistenskisport seine Vorrangstellung, da im Winter nun auch Badeferien an tropischen Stränden möglich wurden. Gleichzeitig *änderte sich die Klimagunst*. Die in Jahren mit starken Schneefällen bis in die Täler getätigten Investitionen wurden durch klimatische Veränderungen und den damit verbundenen Anstieg der Schneegrenze und der kürzeren Beschneigungsdauer teilweise entwertet. Die in Skifahrttagen gemessene Nachfrage stagnierte.

Die weitgehend kleinstrukturierte Seilbahnwirtschaft reagierte auf die veränderten Rahmenbedingungen mit einer ausgesprochenen *Vorwärts- oder Expansionsstrategie*. Es ging ihr darum, die Attraktivität und den Komfort der Anlagen für die Stammkunden zu erhöhen. Warteschlangen in Spitzenzeiten wurden mit Hochleistungsanlagen abgebaut. Die Skigebiete wurden erweitert und technisch beschneit. Die Transportkapazitäten wurden stark erhöht. Damit konnten die Frequenzen gesteigert werden. Mit dem «snow boarding» und dem «carving» wurde die Nachfrage verjüngt und verstetigt. Die auf Grund der zurückgegangenen Hotellogiernächte abnehmende Zahl der Feriengäste konnte mit Tagesausflüglern kompensiert werden. Hingegen blieb die Anzahl der verkauften Tagespässe mehr oder weniger stabil. Zudem konnten die Preise real seit Jahren nicht erhöht werden.

Die Expansionsstrategie des Angebots bei gleichzeitig stagnierender Nachfrage führte zu *schweren finanzwirtschaftlichen Problemen*. Eine im Auftrag des *seco* vom Institut für Tourismus und öffentliche Dienstleistungen (ITD) der Universität St. Gallen erarbeitete Studie zeigte auf, dass für die langfristige Überlebensfähigkeit einer Seilbahnunternehmung freie Mittel (Cash-flow) von mindestens 5 % des investierten Kapitals notwendig sind. Damit kann eine Anlage in 20 Jahren abgeschrieben werden, was realistisch ist. Nimmt man diese Kennzahl als Grundlage, dann sind 70 % der Seilbahnunternehmen mit mindestens 3500 Mitarbeitern im Berggebiet in ihrer Überlebensfähigkeit gefährdet. Solche, die heute einen Cash-flow von 3–5 % aufweisen, werden nur unter der Voraussetzung von lokalen und regionalen Fusionen und Struktur Anpassungen überleben können.

Die rund 600 Schweizer Seilbahnunternehmungen weisen insgesamt eine *zu geringe Ertragskraft auf und sind zu stark verschuldet*. Rund 23 % vorwiegend kleinere Unternehmen sind stark gefährdet, da sie sowohl ertragsschwach als auch überschuldet sind. Etwa 51 % meist mittelgrosse Unternehmungen sind überlebensfähig, aber entweder ertragsschwach oder überschuldet. Lediglich 26 % der Unternehmungen sind international wettbewerbsfähig und weisen eine hohe Ertragskraft bei geringer Verschuldung auf (Übersicht 7).

Übersicht 7

Finanzwirtschaftliche Situation der Schweizer Seilbahnwirtschaft

– ungenügende Ertragskraft und starke Verschuldung

<i>Verschuldungsgrad</i>	<i>gering</i>	ertragsschwache, aber wenig verschuldete Betriebe 9 %	international wettbewerbsfähige Betriebe 26 %
	<i>hoch</i>	stark gefährdete Betriebe 23 %	überschuldete, aber überlebensfähige Betriebe 42 %
		<i>ungenügend</i>	<i>genügend</i>
<i>Ertragskraft (Cash-flow)</i>			
Erklärung:	Verschuldungsgrad gering	FK-Anteil < 50 %	
	Verschuldungsgrad hoch	FK-Anteil > 50 %	
	Cash-flow ungenügend	Cash-flow in % des inv. Kapitals < 3 %	
	Cash-flow genügend	Cash-flow in % des inv. Kapitals > 3 %	

Quelle: *seco* 2002

Bei *einer regionalen Betrachtungsweise* kann festgestellt werden, dass die Seilbahnen in voralpinen Regionen stärker gefährdet sind als diejenigen in höher gelegenen alpinen Regionen. Mit Ausnahme der Unternehmen in den grossen Tourismuszentren leiden die meisten Unternehmen unter einer betriebswirtschaftlich suboptimalen Grösse. Bei den von der öffentlichen Hand unterstützten Unternehmungen generieren einige zu kleine Renditen für die Eigenkapitalgeber und laufen bei grösseren Ersatzinvestitionen Gefahr, noch stärker als bisher auf die öffentliche Hand angewiesen zu sein.

1.4

Grundzüge der neuen Tourismuspolitik

Das touristische Wachstumspotenzial wird in der Schweiz zu wenig erschlossen, weil teilweise das Angebot nicht mehr wettbewerbsfähig ist. Mit einer gezielten Förderung sollen neue Produkte entwickelt und die Qualität gesichert werden sowie die Nachteile der kleingewerblichen Strukturen über Kooperationen verringert werden. Dabei gilt es, bestehende endogene Wachstumsmöglichkeiten mit der Stärkung der Innovationsfähigkeit und der Investitionskraft zu nutzen. Mit der Tourismusförderung des Bundes werden alle Landesteile gestärkt. Lediglich die Hotelförderung beschränkt sich auf touristische Saisongebiete. Dabei wird kein ungesundes Breitenwachstum gefördert. Vielmehr sollen nur Vorhaben unterstützt werden, welche sowohl landschafts- als auch umweltgerecht sind und zudem zur langfristigen Überlebensfähigkeit der touristischen Betriebe beitragen. Nur auf diese Weise können in den Tourismusgebieten attraktive Arbeitsplätze geschaffen und die Lebensqualität der ortsansässigen Bevölkerung weiter verbessert werden.

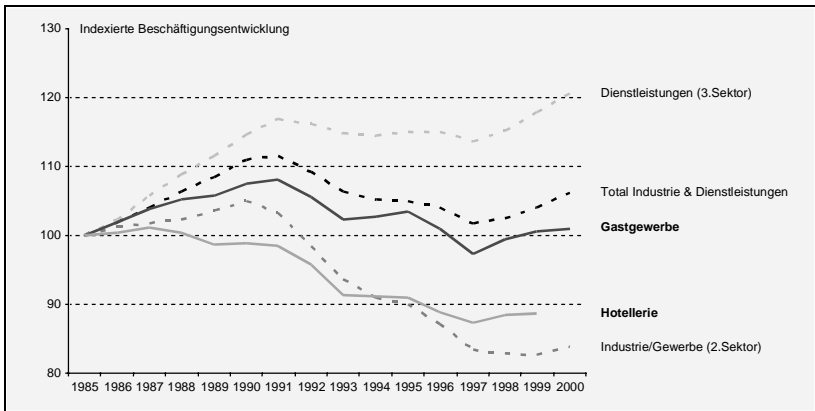
1.4.1

Intaktes touristisches Wachstumspotenzial

In dynamischen und hoch entwickelten Volkswirtschaften nimmt der Anteil der touristischen Wertschöpfung am Bruttoinlandprodukt tendenziell ab. Für diese Entwicklung gibt es verschiedene Erklärungen. Dazu gehört die Tatsache, dass es rascher als der Tourismus wachsende Dienstleistungsbereiche gibt. Zudem liegt die touristische Arbeitsproduktivität unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Es ist auch schwieriger geworden, die in entwickelten Ländern relativ teure Dienstleistungsproduktion auf den hart umstrittenen ausländischen Märkten gegenüber der billiger produzierenden Konkurrenz abzusetzen.

Seit den 1980er Jahren wuchs der Dienstleistungssektor in der Schweiz auf Grund der schrumpfenden Industrie auf rund 70 % des Bruttoinlandproduktes. Im Rahmen dieses *Tertiarisierungsprozesses* nahmen der Beratungssektor, die Banken und auch die öffentliche Verwaltung überdurchschnittlich zu. *Mit dieser Dynamik konnte der Tourismus nicht mithalten.* Der touristische Anteil am Bruttoinlandprodukt sank seit 1985 um etwas mehr als einen Prozentpunkt. Neben der erwähnten Dynamik der anderen Dienstleistungsbereiche und der unter dem gesamtschweizerischen Mittel liegenden Arbeitsproduktivität war auch die Tourismuskrise der 1990er Jahre und der damit verbundene Einbruch bei den Umsätzen für diesen Rückgang verantwortlich.

Entwicklung der Beschäftigung im Gastgewerbe und in der Hotellerie – Vergleich mit Industrie/Gewerbe und Dienstleistungen



Quelle: KOF/seco 2002

Während der touristische Anteil am Bruttoinlandprodukt abnahm, *entwickelte sich die touristische Beschäftigung in den letzten 25 Jahren im Gleichschritt mit der Gesamtwirtschaft*. So folgten beispielsweise die Arbeitsplätze im Gastgewerbe als touristischer Leitindustrie der kumulierten Entwicklung von Industrie/Gewerbe und Dienstleistungen. Im Gegensatz zur Maschinenindustrie oder zur Uhrenindustrie schrumpften sie nicht. Dabei nahm vor allem die Beschäftigung im Bereich der Restaurants zu. Sie sank hingegen in der Hotellerie, welche von zahlreichen anderen Beherbergungsformen und der statistisch nicht erfassten Schattenwirtschaft der eigengenutzten Zweitwohnungen konkurrenziert wird (Übersicht 8).

Grundsätzlich ist der relative Rückgang des touristischen Wertschöpfungsanteils nicht dramatisch. Er drückt den Strukturwandel aus, welcher im touristischen Bereich im Gange ist. Die *Zeit des touristischen Breiten- und Mengenwachstums* ist im Schweizer Tourismus vorbei. Es geht heute nicht mehr nur um die industrielle Bewältigung einer möglichst grossen Zahl von Besuchern. Vielmehr soll mit personalisierten und qualitativ hochstehenden Produkten eine möglichst hohe Wertschöpfung erzielt werden. Für eine solche qualitative Wachstumsstrategie gibt es ein grosses und noch zu wenig ausgeschöpftes in- und ausländisches Marktpotenzial.

Der Tourismus liegt im Trend der aufkommenden *Erlebniswirtschaft*. Dieser neue Wirtschaftssektor ist im Entstehen begriffen, weil ein immer grösserer Teil des durch die Produktivitätssteigerung der Wirtschaft verursachten Wohlstandes in den entwickelten Ländern für das körperliche, geistige und seelische Wohlbefinden ausgegeben werden kann. Tourismus als psycho-soziales Phänomen, welches periodisches Abschalten von den alltäglichen Zwängen ermöglicht, gehört zum Kernbereich dieser neuen Erlebniswirtschaft.

1.4.2

Geschlossener Marktauftritt und wettbewerbsfähiges Angebot

Die neue Tourismusförderung des Bundes soll dazu beitragen, für den Schweizer Tourismus *neue wettbewerbsstarke Marktstrukturen* zu schaffen. Dabei geht es darum, ähnlich professionelle und effiziente Lösungen wie in der internationalen Reiseindustrie zu suchen. Sie setzt heute die Massstäbe im weltweiten Tourismus.

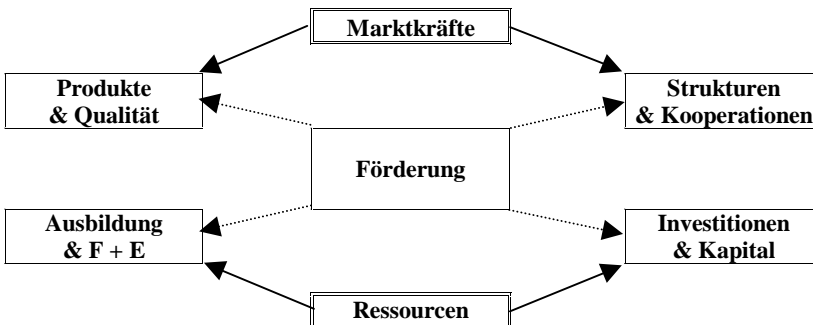
Mit einem geschlossenen Marktauftritt des Schweizer Tourismus können die strukturellen Nachteile der Schweizer Tourismuswirtschaft überwunden werden. Nur mit einer effizienten Zusammenarbeit werden sich die Anbieter der fragmentierten und kleingewerblich produzierenden Tourismuswirtschaft auf den internationalen Märkten behaupten. Destinationen, welche wie ein Quasi-Unternehmen operieren, erzielen gegenüber der Konkurrenz einen wichtigen Wettbewerbsvorteil. Auf Grund dieses Ziels wurde in einer ersten Phase mit der Reorganisation der «Schweiz Tourismus» die nationale Kooperation im Bereich des Destinationsmarketings wesentlich verstärkt. Wer erfolgreich auf den hart umkämpften Märkten werben will, braucht aber auch ein wettbewerbsfähiges Angebot. Mit der gezielten Förderung von Struktur und Qualität des Angebotes soll nun in einer zweiten Phase der Anschluss an den touristischen Weltmarkt wieder gefunden werden.

Aus einer *Marktopitik* hat die angebotsseitige Tourismusförderung bei der *Entwicklung neuer Produkte und der Sicherung der Qualität der touristischen Dienstleistungsbündel* anzusetzen. In diesem Bereich hat die touristische Schweiz den grössten Nachholbedarf. Es fehlen massgeschneiderte Produkte, um neue Besucherinnen und Besucher aus den aufstrebenden Schwellenländern anzuziehen und um die abnehmende Stammkundschaft auf den Nahmärkten zu ersetzen. Dabei verfügt die Schweiz auf Grund ihres hohen Entwicklungsstandes über eine Vielzahl von Attraktionen, welche im internationalen Vergleich einmalig sind. So bieten beispielsweise unser Gesundheits- und Bildungssystem Dienstleistungen an, welche von den ausländischen Besuchern sehr geschätzt werden (Übersicht 9).

Übersicht 9

Gezielte Tourismusförderung des Bundes

– Förderung des Strukturwandels und Aufwertung der Ressourcen



Quelle: seco 2002

Die in eine Vielzahl kleiner und kleinster Betriebe aufgesplitterte schweizerische Tourismuswirtschaft braucht *Kooperationen*, da neue Dienstleistungsbündel meist nur von mehreren Leistungsträgern gemeinsam entwickelt und vermarktet werden können. Dabei schafft erst das Aufeinandertreffen von Wettbewerb und Kooperation wirksamere und deshalb produktivere Strukturen. Die Wirtschaftspartner bleiben Konkurrenten, nützen aber beidseitige Vorteile der Zusammenarbeit aus. Aus volkswirtschaftlicher Sicht können mit Kooperationen die Nachteile der kleingewerblichen Strukturen überwunden werden. Sie führen zu Grössensparnissen sowie Verbundvorteilen, welche eine kostengünstigere touristische Produktion erlauben.

Aus der *Optik der Ressourcen* geht es darum, die Standortvorteile der Schweiz als eines hoch entwickelten Landes für touristische Zwecke noch besser zu nutzen. Dabei kommt den so genannten «*Innovationskreationsmechanismen*» eine besondere Bedeutung zu. Es handelt sich um alle immateriellen Faktoren wie Aus- und Weiterbildung, Fach- und Managementwissen sowie Forschung und Entwicklung. Nur so können die grossen endogenen touristischen Wachstumspotenziale der Schweiz ausgenützt werden. Es ist schliesslich die Innovationsfähigkeit eines Sektors und nicht der bereits erreichte Entwicklungsstand der Anlagen, Einrichtungen und Dienstleistungen, welche über die wirtschaftliche Zukunft eines Wirtschaftssektors entscheiden. In der Schweizer Tourismuswirtschaft fehlt es an unternehmerischem «Leadership». Die Managementfähigkeiten sind knapp. Deshalb können die vorhandenen Ressourcen nicht optimal genutzt werden. Es fehlt an innovativen Geschäftsmodellen, um vorhandene Wachstumsmöglichkeiten auszuschöpfen.

Lange Zeit verfügte der Schweizer Tourismus gegenüber der ausländischen Konkurrenz über Vorteile im Bereich der Finanzierung von Investitionen. Noch im letzten Bericht des Bundesrates über die Tourismuspolitik des Bundes vom 29. Mai 1996 wurden das *reichlich und zu günstigen Bedingungen erhältliche Investitionskapital als Trumpf der schweizerischen Tourismuswirtschaft* bezeichnet. Heute steht noch immer ausreichend Kapital zur Verfügung. Hingegen sind infolge der starken Schwankungen der Nachfrage und dem damit verbundenen hohen Branchenrisiko sowie der geringen Gewinnerwartungen die Bedingungen für die Kreditvergabe restriktiver geworden. Die dringend notwendige infrastrukturelle Erneuerung und die damit verbundenen Investitionen als Schlüsselgrösse eines stetigen Tourismuswachstums stossen an eine neue Grenze. Es fehlt an günstigem Kapital, um die Erneuerung des schweizerischen Tourismus zu finanzieren.

1.4.3 Gesamtschweizerischer und regionalwirtschaftlicher Nutzen

Grundsätzlich profitiert die Schweiz als Ganzes vom Tourismus. Die Ausgaben der Besucher fliessen nicht nur in *Berg-, Seen- und Randgebiete*. Vielmehr nützt der Tourismus auch den Städten. Sie werden immer mehr zu touristischen Attraktionszentren. Die *Städte* sind beispielsweise in der Lage, grosse Freizeitanlagen zu bauen und Veranstaltungen im Bereich von Kultur, Sport und Freizeit zu organisieren.

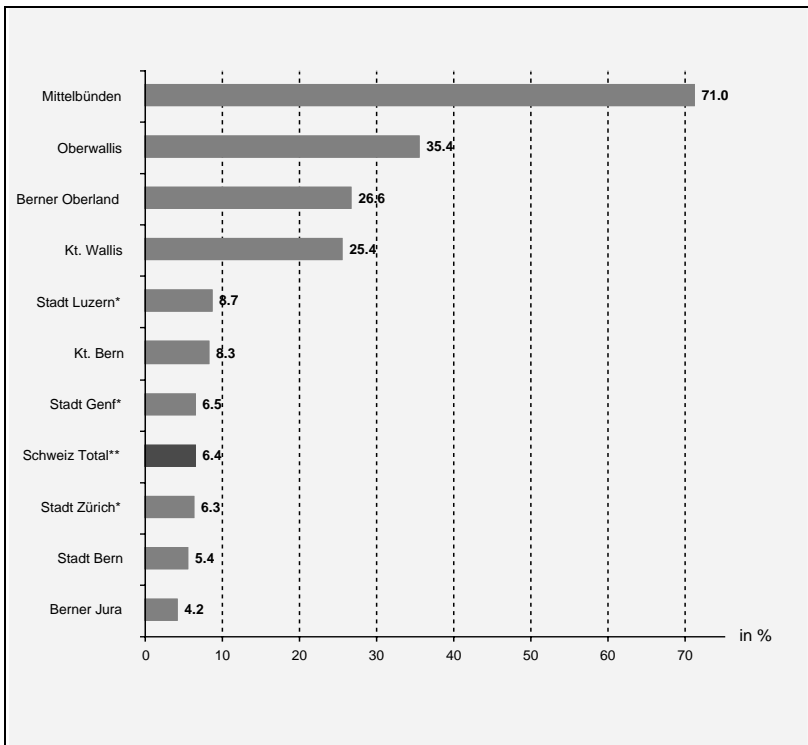
Die potenziellen Besucherinnen und Besucher orientieren sich auf Grund der bestehenden Informationsflut zuerst an der touristischen «*Marke Schweiz*», erst dann treffen sie den Entscheid, in diese oder jene regionale oder lokale Destination zu reisen. Sie können zudem aus einem breiten Spektrum von Angebotsformen auswählen, welche über das ganze Land verteilt sind. Immer mehr wird eine Reise auch auf Grund konkreter Angebote entschieden. Der Entscheid für die Destination wird zweitrangig.

Es wäre allerdings falsch, den spezifischen *regionalwirtschaftlichen Nutzen* des Tourismus nicht zu berücksichtigen. Die Schweiz ist nicht nur ein Tourismusland, weil sie eine positive Tourismusbilanz aufweist. Sie hat eine touristische Berufung, weil *zahlreiche Landesgegenden in mehr oder weniger hohem Ausmasse ganz direkt von den Ausgaben der Besucherinnen und Besucher abhängen*. In diesen Gebieten gibt es keine wertschöpfungsstärkeren Entwicklungsalternativen zum Tourismus, da die Ansiedlung von Industrien und Dienstleistungsbetrieben bisher misslang.

Auf Grund der Liberalisierung der Regiebetriebe des Bundes (SBB, Post, Swisscom) und der Armeereform gingen in den Berg- und Randgebieten zahlreiche Arbeitsplätze verloren. *Diese Landesteile sind mehr denn je auf den Tourismus angewiesen*. Mehrere regionale Wertschöpfungsstudien haben den grossen Beitrag des Tourismus an das regionale Bruttoinlandprodukt nachgewiesen. Mittelbünden mit Lenzerheide und Savognin hängt zu 71 % vom Tourismus ab, der Kanton Wallis als Ganzes zu 25,4 %. In den touristischen Zentren steigt dieser Anteil auf praktisch 100 % (Übersicht 10).

Der Sicherung von wettbewerbsfähigen touristischen Strukturen in den Saisongebieten kommt somit eine besondere *staats- und regionalpolitische Bedeutung* zu. Die letzten 25 Jahre haben bewiesen, dass der Tourismus wesentlich zum Ziel einer dezentralen Besiedlung der Schweiz beigetragen hat. Aus diesen Gründen ist es notwendig, ausreichende touristische Infrastrukturen wie Hotels oder Seilbahnen in Saisongebieten zu erhalten und dafür die Förderungsinstrumente des Bundes einzusetzen. Wenn ein Hotel im Berggebiet aufgegeben wird, gibt es im Gegensatz zu den Zentren in der Regel keine alternativen wirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten.

Beitrag des Tourismus an regionale Bruttoinlandprodukte (BIPR) – ausgewählte Regionen und Städte der Schweiz



Quelle: seco 2002

1.4.4 Nachhaltige Entwicklung

Der *Raumbezug des Tourismus* ist unbestritten. Er verpflichtet die Behörden, für eine geordnete räumliche Entwicklung zu sorgen. Bereits 1981 verabschiedete der Bundesrat mit Unterstützung der Organisationen des Tourismus und des Verkehrs das *Schweizerische Tourismuskonzept*, welches vor allen anderen Tourismusländern eine geordnete, umweltgerechte und sozialverträgliche touristische Entwicklung zum Inhalt hatte. Dieses wegweisende Konzept wurde in den Sach-, Richt- und Nutzungsplanungen, dem Landschafts- und Umweltschutz, der Verkehrs- und der Seilbahnkonzessionspolitik im Rahmen des Vollzugs tourismusrelevanter Erlasse mit Erfolg durchgesetzt.

Das Schweizerische Tourismuskonzept war ganz auf eine *qualitative Wachstumspolitik* ausgerichtet. Man wollte mit einer möglichst geringen oder gleich grossen Besucherzahl mehr Wertschöpfung herausholen, um einer überflüssigen Verschwendung von Ressourcen und einer Produktion von Landschafts- und Luftverschmutzung sowie von Abfällen vorzubeugen. Mit dieser Politik konnten zweifellos landschaftliche Ressourcen geschont und Emissionen eingedämmt werden. Sie hat auch heute noch Gültigkeit.

Auf Grund des hohen Entwicklungsstandes der Schweiz und der starken touristischen Erschliessung ist ein Breitenwachstum unerwünscht. Vielmehr ist aus räumlichen Gründen eine bessere Nutzung *der bereits bestehenden touristischen Zentren* notwendig. Sie sollten wie in den Ursprüngen des Schweizer Tourismus *ganzheitliche Erlebnisse in einer Atmosphäre von hohem Komfort und hoher Qualität* anbieten. Dazu sind infrastrukturelle und bauliche Sanierungen von Anlagen und Einrichtungen notwendig, welche raumsparend und umweltgerecht durchgeführt werden müssen. Dabei gilt es insbesondere ein ausreichendes Angebot von attraktiven gewerblichen Beherbergungsbetrieben zu fördern.

Was die ländlichen und naturnahen Räume betrifft, gilt es, die *Landschaft als wichtigste touristische Ressource* zu pflegen und damit zu erhalten. Dazu können landschafts- und umweltgerechte Tourismusformen, welche für die Schutzanliegen sensibilisieren, einen wertvollen Beitrag leisten. Im Rahmen der Tourismuspolitik des Bundes soll deshalb insbesondere auch der Tourismus in naturnahen Landschaften und Kulturlandschaften zurückhaltend gefördert werden.

In der Tourismuspolitik des Bundes wird auf *eine hohe Qualität des Freizeitverkehrs* gesetzt. Bereits im Schweizerischen Tourismuskonzept wurde die touristische Auslastung des öffentlichen Verkehrsnetzes und eine Umpolung der touristischen Nachfrage auf die öffentlichen Verkehrsmittel postuliert. Damals wurde auch die geltende zurückhaltende Konzessionierungspolitik für Luftseilbahnen konzipiert, welche sich bis heute bewährt hat. Seit Jahren wirbt die «Schweiz Tourismus» in Zusammenarbeit mit den Schweizerischen Bundesbahnen und den Trägern des öffentlichen Verkehrs für die touristischen Bahn-, Bus- und Schiffsprodukte. Die *neuen, international einzigartigen und viel beachteten Schweizer Projekte für den motorlosen Verkehr wie «Veloland Schweiz»* wurden mit Geldern des Bundesbeschlusses über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus unterstützt.

Landschafts- und umweltgerecht zu wirtschaften ist kein Selbstzweck. Nachhaltigkeit ist auch ein wirtschaftliches Anliegen der Tourismuspolitik. Es geht darum, Rahmenbedingungen zu schaffen, *damit die touristischen Betriebe auf den Märkten konkurrenzfähig werden und Geld verdienen können*, um längerfristig zu überleben. Nur so sind sie in der Lage, noch attraktivere Lohn- und Arbeitsbedingungen für die ortsansässige Bevölkerung anzubieten und damit einen Beitrag an die lokale Lebensqualität zu leisten.

Die Tourismuspolitik erschöpft sich nicht in der Planung und im Vollzug von Massnahmen und Programmen. Ebenso wichtig ist die Analyse der Wirkungen. Das Fünfjahresprogramm InnoTour weist einen hohen Zielerreichungsgrad auf. Es gab wesentliche Impulse, die zu zusätzlichen Übernachtungen und Umsätzen führten. Demgegenüber ist das Instrument des Hotelkredites in der heutigen Form wenig schlagkräftig. Die im Gesetz vorgegebenen Ziele können nicht erreicht werden, weil die notwendigen Mittel fehlen und die Handlungsspielräume zu eng sind. Der Restrukturierungsprozess der Seilbahnwirtschaft muss mit den vorhandenen Instrumenten des Bundes konsequent unterstützt werden. Vor allem im gastgewerblichen Arbeitsmarkt bestehen beträchtliche Qualifikationsdefizite, welche mit entsprechenden Massnahmen im Bereich der Berufsbildung vermindert werden sollen. Die OECD hat die Tourismuspolitik der Schweiz in einem Länderexamen beurteilt. Sie stellt unserer Politik insgesamt ein gutes Zeugnis aus. InnoTour ist im Urteil der OECD ein beispielhaftes Programm, das weitergeführt werden sollte. Im Bereich der Hotelfinanzierung und in der Qualifizierung der gastgewerblichen und touristischen Arbeitskräfte fordert sie die Schweiz auf, die Anstrengungen zu verstärken.

1.5.1

Frage eines Grundlagengesetzes für den Tourismus

Die direkte Förderung des Tourismus beschränkt sich auf wenige Instrumente, welche rechtlich unabhängig voneinander auf Spezialgesetzen beruhen. Die Spezialkommission des Ständerates verlangte in einer Motion zu den Legislaturrichtlinien 1999–2003 ein Grundlagengesetz für den Tourismus. Mit diesem in ein Postulat umgewandelten Vorstoss wollte der Rat die Tourismusförderung als wichtige Aufgabe des Bundes sicherstellen. In der Vernehmlassung forderten gewichtige Kreise aus Politik und Wirtschaft ein Grundlagengesetz, um die Tourismuspolitik auf eine dauerhafte und für alle Anspruchsgruppen berechenbare Basis zu stellen. Tatsächlich braucht ein Tourismusland wie die Schweiz Instrumente der Tourismuspolitik, sofern es nicht weiter an Bedeutung einbüßen will.

Bereits heute sind die *Bundesgesetze und -beschlüsse über die Schweizerische Verkehrszentrale und den Hotel- und Kurortkredit als Daueraufgaben des Bundes* konzipiert, welche von öffentlich-rechtlichen Körperschaften des Bundes vollzogen werden. Die *Mitarbeit in der Weltorganisation für Tourismus (WTO)* und die *Tourismusstatistik* sind auf Grund der entsprechenden Bundesbeschlüsse ebenfalls als Daueraufgaben anzusehen. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch der vom Bundesrat gesprochene Beitrag an die *Informations- und Koordinationstätigkeit des Schweizer Tourismus-Verbandes (STV)*, welcher im Rahmen einer Leistungsvereinbarung mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft *seco* wesentliche Aufgaben als Service-Center für die touristische Angebotsgestaltung übernimmt. Es besteht *keine Absicht, diese bundesrechtlichen Institutionen und Aufgaben aufzuheben*. Sie können allerdings ihre Aufgabe nur erfüllen, wenn der Bund ihnen mit Finanzierungsbeschlüssen oder auf dem Budgetweg jährlich oder periodisch Mittel zur Verfügung stellt.

Es gibt im Bereich der direkten Unterstützung des Tourismus auch befristete Programme. Auf der *Angebotsseite* gehört dazu die *Förderung von Innovation und Zusammenarbeit (InnoTour)*, welches sich als zukunftssträchtiges betriebs- und branchenübergreifendes Instrument erwiesen hat. Man könnte sich vorstellen, diese wichtige Bundesmassnahme ebenfalls in eine Daueraufgabe überzuführen.

Auf der *Nachfrageseite* kann die in den Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung und im Bundesgesetz enthaltene Bestimmung über den *Sondersatz der Mehrwertsteuer für Beherbergungsleistungen* als befristete Massnahme betrachtet werden. Sie gehört allerdings nicht zur strukturorientierten Tourismuspolitik im engeren Sinne. Der Sondersatz soll gemäss Verfassung zum Zuge kommen, wenn es die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus erfordert. Der Bundesrat möchte sowohl die Verfassungsbestimmung als auch das Bundesgesetz ab 2007 aufheben.

Auf Grund des auf die Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebotes des Schweizer Tourismus beschränkten parlamentarischen Auftrages war es nicht möglich, im Rahmen dieser Vorlage die Frage eines Grundlagengesetzes für den Tourismus anzugehen. Sie soll im Rahmen der nächsten Legislaturrichtlinien behandelt werden.

1.5.2 Förderung von Innovation und Zusammenarbeit

Der Bundesbeschluss vom 10. Oktober 1997 über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (InnoTour SR 935.22) wurde *mit dem Ziel eingeführt, das touristische Angebot der Schweiz möglichst rasch und gezielt an die neuen Weltmarktbedingungen heranzuführen*. Das Programm beruht auf den industrieökonomischen Vorstellungen, dass eine Kombination von Wettbewerb und Kooperation Innovationen und neue Strukturen hervorbringen kann. Mit dem Programm sollte die *Innovations- und Kooperationsfähigkeit* der kleingewerblichen Tourismuswirtschaft gefördert werden. Der sachliche Geltungsbereich wurde auf die Ausmerzung anerkannter touristischer Schwachstellen festgelegt.

Mit InnoTour sollte *die Entwicklung neuer Produkte und Vertriebskanäle, die Sicherung der Qualität der Serviceleistungen sowie die Verbesserung der Strukturen des kleingewerblichen Tourismus erreicht werden*. Die eidgenössischen Räte verlangten dabei, eine hälftige Konzentration der finanziellen Mittel *auf einige grosse Projekte von nationaler Bedeutung*. Sie forderten auch eine möglichst hohe Markt- und Ergebnisorientierung. Nur innerhalb von sechs Monaten auszuführende, reife Vorhaben sollten finanziert werden.

Per Ende 2002 wurde der für InnoTour zur Verfügung gestellte Verpflichtungskredit von 17,2 Millionen Franken vollständig aufgebraucht. Weitere 8 Millionen Franken wurden auf Grund des Bundesratsbeschlusses vom 13. August 2000 im Rahmen der regionalpolitischen Kompensationsmassnahmen für Projekte in Kantonen zur Verfügung gestellt, welche von der Marktöffnung bei Swisscom, SBB und Post besonders betroffen sind. Ein grosser Teil dieser für die Jahre 2001 bis 2004 in Budget und Finanzplanung eingestellten Mittel sind zum heutigen Zeitpunkt bereits verpflichtet.

Die Evaluation des noch laufenden Programms wurde im konzeptionellen Bereich vom führenden österreichischen Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) und im Bereich der einzelnen Projekte von der Walliser Hochschule für Informatik in Siders durchgeführt. Sie deuten auf einen hohen Zielerreichungsgrad des Erlasses hin. Auf Grund der oft fehlenden Innovations- und Kooperationsbereitschaft des kleingewerblichen Tourismus wurde ein harziger Gesuchseingang erwartet. Es wurden aber zwischen dem 1. Februar 1998 und Ende 2002 rund 160 Gesuche eingereicht. Das Staatssekretariat für Wirtschaft *seco*, welches mit dem Vollzug des Erlasses betraut ist, musste auf Grund der bescheidenen finanziellen Mittel eine strenge Selektion der Vorhaben vornehmen, was sich auf die Qualität der unterstützten Vorhaben positiv auswirkte. Die gewährten InnoTour-Finanzhilfen von 17,2 Millionen Franken lösten Investitionen in Erneuerungs- und Kooperationsvorhaben von gegen 85 Millionen Franken aus (Übersicht 11).

Übersicht 11

InnoTour

– gewährte Finanzhilfen und ausgelöste Investitionen (1998–2002)

innovative Projekte	gewährte Finanzhilfen	ausgelöste Investitionen
Produkte	5 Mio. Fr.	30 Mio. Fr.
IT-Vertriebskanäle	8 Mio. Fr.	25 Mio. Fr.
Qualitätsinitiativen	2 Mio. Fr.	25 Mio. Fr.
Strukturen	1 Mio. Fr.	5 Mio. Fr.
Vermittlung von Wissen	1 Mio. Fr.	–
Total	17 Mio. Fr.	85 Mio. Fr.

Quelle: seco 2002

Die Vorgabe der eidgenössischen Räte, die Mittel zur Unterstützung *strategisch wichtiger Vorhaben in ausgesprochenen Problembereichen* des Schweizer Tourismus einzusetzen, wurde durchwegs befolgt. Wie vom Parlament gewünscht, wurde *ein erheblicher Teil der finanziellen Mittel in wenige grössere Projekte investiert*. Zudem wurde auch dem ausdrücklichen Wunsch der eidgenössischen Räte entsprochen, *innovative regionale und lokale Vorhaben* zu unterstützen.

Mit InnoTour-Geldern wurden *nationale Produkte* wie das Schweizer Radwanderwegnetz geschaffen. Es wurde ein *Schweizer Qualitätsgütesiegel* und ein neues Hotelklassifikationssystem unterstützt. Es wurde für die ganze Schweiz *ein nationales Informations- und Reservationssystem* («Switzerland Destination Management» SDM) geschaffen. Mit dem System «Deskline» wurden die touristischen Regionen und eine Vielzahl von Destinationen an SDM angeschlossen. Diese Expertensysteme sind heute operabel. Sie funktionieren als Datenwarenhäuser und Buchungsmaschinen für die touristischen Internetauftritte von «Schweiz Tourismus» und der touristischen Regionen und Orte. Es wurden auch zahlreiche bedeutende Projekte im Bereich der Strukturverbesserung gefördert. So konnten mit InnoTour-Mitteln Tourismusorganisationen in Ascona-Locarno, Schaffhausen, Savognin, Winterthur und in der Zentralschweiz reorganisiert werden.

Die unterstützten InnoTour-Vorhaben konzentrieren sich in der Regel auf volkswirtschaftlich sinnvolle Kooperationen in vorwettbewerblichen Bereichen, wo sich weder der Kauf auf dem Markt noch die Eigenleistung lohnen. Häufig handelte es sich um Projekte, welche *komplexe Problemlösungen* und *langfristige Bindungen* erfordern. Sie hätten ohne die Bundeshilfe auf Grund der hohen Transaktionskosten gar nicht ausgeführt werden können. Die *Innovationskultur im Schweizer Tourismus* konnte gestärkt werden. Ein Beweis dafür sind die vielen Projekte, welche jedes Jahr für den Schweizer Tourismuspreis «Milestone» eingereicht werden. Mit diesem Wettbewerb konnten die besten innovativen und kooperativen Vorhaben prämiert und zahlreiche Fälle von «best practices» über das Internet und die Printmedien zur Nachahmung weiter empfohlen werden (Übersicht 12).

Übersicht 12

Stärkung der Innovationskultur

- Verleihung eines Schweizer Tourismuspreises («milestone»)
- Veröffentlichung innovativer und kooperativer Vorhaben über Internet (www.htr-milestone.ch)



Quelle: seco 2002

Mit InnoTour konnte die *Innovationsrate* im Rahmen einer kooperations- und qualitätsorientierten Tourismusstrategie gesteigert werden. Grundsätzliche Retuschen an diesem erfolgreichen Programm sind nicht notwendig. Allerdings braucht es im Rahmen des bestehenden sachlichen Geltungsbereichs die Verstetigung zu kurz gekommener und die Förderung einiger neuer Schwerpunkte. Weitere Investitionen sind etwa im Bereich der Vertriebskanäle, der Qualitätssicherung und der Verbesserung der Strukturen der Tourismusorganisationen notwendig.

Im Gegensatz zu vielen anderen Förderungsinstrumenten handelt es sich bei den InnoTour-Projekten *um ausführungsfähige Projekte, welche bereits nach kurzer Implementierungszeit erfreuliche Ergebnisse zeitigten*. So wurden mit dem «Velo-land Schweiz» bereits im ersten Jahr nach der Realisierung über 300 000 Logiernächte und 137 Millionen Franken Umsätze ausgelöst. Die Einführung des Informations- und Reservationssystems in Crans-Montana, welches als Pilotprojekt von

InnoTour unterstützt wurde, führte nicht nur zu einer Rationalisierung der Informationserteilung des Verkehrsvereins. Vielmehr konnten bereits im zweiten Jahr 10 000 neue Angebote gemacht und 2500 Buchungen mit einem Umsatz von 5 Millionen Franken erzielt werden.

InnoTour ist einem «bottom up»-Ansatz verpflichtet. Die Vorhaben werden von den Marktpartnern initiiert und entwickelt. Daran sollte sich auch in der Zukunft nichts ändern. Es hat sich aber gezeigt, dass die *Lösung wichtiger überbetrieblicher Probleme des Schweizer Tourismus und der Aufbau neuer Produkte und Vertriebskanäle* Forschungs- und Entwicklungskosten verursacht, welche ganz vom Bund übernommen werden sollten. Es geht darum, so genannte Innovationskreationsmechanismen zu schaffen. Auf Grund des weiterhin bestehenden strukturellen Anpassungsbedarfes sollte der Erlass *für weitere fünf Jahre verlängert* werden. Zwar sind inzwischen im Rahmen der regionalpolitischen Massnahmen zur Kompensation der Liberalisierungsfolgen infolge des Rückzugs von Unternehmungen des Bundes weitere 13 Millionen Franken für InnoTour-Projekte gewährt worden. Sie kommen aber nur ganz wenigen Kantonen zugute. Zudem handelt es sich meist um regionale Projekte mit beschränkter strategischer Wirkung.

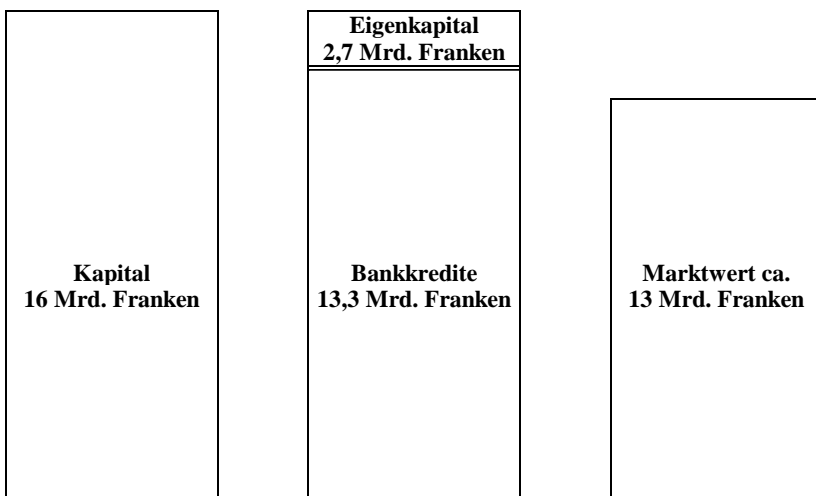
1.5.3 Hotel- und Kurortkredit

1.5.3.1 Überschuldung der Hotellerie

In der Schweizer Hotellerie sind etwa 16 Milliarden Franken Kapital investiert. Davon sind 13,3 Milliarden Franken Fremdkapital und etwa 2,7 Milliarden Franken stammen von den Eigentümern. Die *Eigenkapital-Quote liegt im Durchschnitt der Betriebe bei 13 Prozent* (Übersicht 13).

Übersicht 13

Überschuldung der Schweizer Hotellerie



Quelle: seco 2002

In den 1990er Jahren haben die Banken ihre Kreditpolitik generell verschärft. Vor der Rezession 1992–1997 stützten sie sich eher auf Real- und Verkehrswerte ab, was eine grosszügigere Ausleihungspolitik ermöglichte, weil die Sachwerte laufend stiegen. Nach dem Zusammenbruch des Liegenschaftsmarktes wurden *nur noch Kredite nach Massgabe der erzielbaren Erträge bewilligt*. Die Banken gewähren heute noch Kredite bis zu höchstens 60 Prozent des Ertragswertes. Sie stufen die Zinsen konsequent nach dem Risiko ab. Zudem verlangen sie eine rasche Amortisation innerhalb von 7 bis 15 Jahren.

Nimmt man die Kriterien der neuen Kreditpolitik der Banken als Richtschnur, so dürfte die Überschuldung der Hotellerie rund 2 bis 3 Milliarden Franken betragen, was bedeutet, dass Kredite oder Eigenkapital in dieser Höhe nicht werthaltig sind. Die Kreditinstitute haben begonnen, ihre nicht werthaltigen Engagements zu sanieren. Viele Betriebe, welche die höheren Zinsen und Amortisationen nicht finanzieren konnten, sind in grosse Schwierigkeiten geraten, und manche von ihnen haben aufgeben müssen.

1.5.3.2 Evaluation der SGH

Die Bürgschaften und Darlehen der SGH haben ein hohes Investitionsvolumen ausgelöst, das sonst nicht im selben Umfang oder Zeitpunkt möglich gewesen wäre. *In den Jahren 1967 bis 1999 hat die Gesellschaft Bürgschaften und Darlehen von insgesamt 805 Millionen Franken gewährt und dadurch Investitionen von total 4,9 Milliarden Franken ausgelöst*. Ohne SGH wären diese Investitionen in Milliardenhöhe zumindest teilweise ausgeblieben und der Investitionsrückstand würde heute noch wesentlich mehr ins Gewicht fallen.

Die neuen Rahmenbedingungen der Hotelfinanzierung haben nun aber weit reichende Auswirkungen auf die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit. *Die SGH finanziert Hotels subsidiär, wenn die Grundfinanzierung, die früher 80 Prozent des Ertragswertes oder mehr betragen hat, durch die Banken übernommen wird*. Wegen der verschärften Kreditbedingungen kommt die Grundfinanzierung sehr oft nicht mehr zu Stande. Heute fehlen der SGH die Kunden, weil die Hotels bereits im Bereich der Grundfinanzierung an den Hürden der Banken scheitern. Die SGH hat deshalb ihre frühere Schlagkraft weitgehend verloren. Im letzten Jahr gewährte sie noch Darlehen und Bürgschaften von 5,9 Millionen Franken, das sind nur noch 10 % des Geschäftsvolumens von 1994, wo es noch 58 Millionen Franken betrug.

Im Rahmen der neuen Kreditpolitik haben viele Banken die Hotellerie in der Bonität zurückgestuft. Dies löste in der Branche eine *Sanierungswelle* aus, die der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit hohe Verluste eintrug. Ein Teil der nachrangigen Darlehen musste abgeschrieben werden. Zudem verlangten die Banken die Honorierung der Bürgschaften, weil sie sich von den wenig profitablen Engagements trennen wollten.

In den vergangenen Jahrzehnten war die SGH stets in der Lage, die Verluste selbst zu tragen, obwohl grundsätzlich eine gesetzliche Verpflichtung des Bundes besteht, sich an den Verlusten zu beteiligen. 1998 stellte die SGH erstmals ein Gesuch, einen Teil der erlittenen Darlehensverluste an den Bund zu übertragen, wie das in Artikel 16 des Hotelkreditgesetzes grundsätzlich vorgesehen ist. Seither hat der Bund

35 Millionen Franken auf dem ursprünglich bestehenden Darlehen von 135 Millionen Franken abgeschrieben.

Im Laufe des Jahres 2000 verschlechterte sich die Liquidität der SGH zusehends, weil zahlreiche Bürgschaften honoriert werden mussten. Die Honorierung von Bürgschaften ist liquiditätswirksam, da die SGH verpflichtet ist, im Umfange der gewährten Bürgschaft Kapital zur Verfügung zu stellen. Der Bundesrat erklärte sich auf Grund der schwierigen Lage bereit, erstmals Artikel 15 Absatz 3 HKG anzuwenden, der den Bund verpflichtet, der Gesellschaft 75 Prozent der erlittenen Bürgschaftsverluste zu vergüten.

In den Jahren 2000 und 2001 hat der Bund für Bürgschaftsverluste insgesamt 40 Millionen Franken ausbezahlt. Im Voranschlag 2002 und im Budget 2003 stehen insgesamt weitere 16 Millionen Franken zur Verfügung. Diese Mittel sollten ausreichen, um die gefährdeten Bürgschaftspositionen der SGH abzusichern.

Das *seco* hat in Zusammenarbeit mit der Verwaltung und der Geschäftsleitung der SGH *Sofortmassnahmen* in die Wege geleitet. Es wurde ein «Workout Team» mit dem Auftrag eingesetzt, die gefährdeten Positionen zu überwachen und die Verluste mit allen Mitteln zu reduzieren. Die SGH hat *ein neues Kreditüberwachungssystem erarbeitet und eingeführt*. Es entspricht den modernen Kredit-Rating-Systemen der Grossbanken. Schliesslich hat die Gesellschaft die Rechnungslegung überarbeitet und die Transparenz der Bilanz und Erfolgsrechnung wesentlich verbessert. Die Jahresrechnung wird in Zukunft nach den Fachempfehlungen zur Rechnungslegung erstellt (FER).

Es ist hier festzustellen, dass die Schwierigkeiten der SGH *nicht auf schlechtes Management oder gar Misswirtschaft* zurückzuführen sind. Das Hotelkreditgesetz ist als nachrangige Finanzierungshilfe ausgestaltet. Als «lender of last resort» war es Aufgabe der Gesellschaft, die Verluste zu übernehmen, um die negativen Folgen der Rezession für die Hotellerie abzuschwächen. Dabei haben sich allerdings Schwächen des Instrumentes gezeigt, die mit der Totalrevision des Gesetzes ausgemerzt werden sollen.

1.5.4 Konzessionspolitik und Infrastrukturförderung im Seilbahnbereich

Der Bund regelte bis heute mit der Erteilung von Seilbahnkonzessionen den Markteintritt von Seilbahnanlagen in der Schweiz. Die Beschränkung des Zugangs von Seilbahnunternehmungen auf den Markt drängt sich auf Grund *natürlicher Monopole* auf. Sie rechtfertigen das Regalrecht und die Aufrechterhaltung marktgerechter Konzessionserfordernisse. Es ist nicht sinnvoll, wenn zwei Unternehmen den gleichen Berg oder das gleiche Skigebiet mechanisch erschliessen. Die Monopolrenten der Seilbahnkonzessionäre ermöglichen diesen, die kostspieligen Infrastrukturen aufzubauen und zu unterhalten.

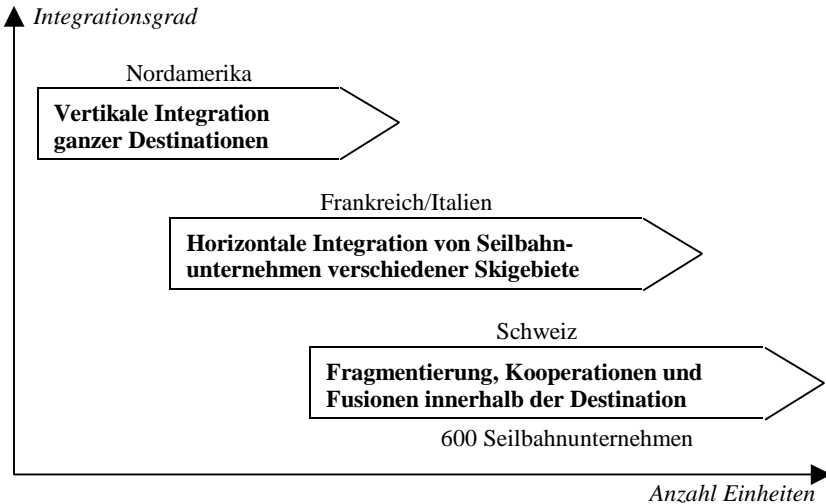
Die seit Ende der 1970er Jahre praktizierte restriktive Konzessionspolitik ist *über die aus dem Postregalrecht übernommene Bedürfnisklausel am Markt orientiert*. Sie *verhinderte dadurch gewisse Fehlentwicklungen in bisher nicht erschlossenen Gebieten*. Sie ermöglichte aber die notwendige Erneuerung und die Attraktivitätssteigerung der bestehenden Anlagen und trug so zu einer gewissen Konsolidierung

der Entwicklung bei. Da die Nachfrage nach Transportleistungen und insbesondere die Skifahrertage stagnierten, konnte die restriktive Konzessionspolitik von den Unternehmen verkraftet werden. Allerdings erhöhten die hohen Sicherheitsanforderungen die Produktionskosten, welche nicht von allen Unternehmungen durch zusätzliche Erträge kompensiert werden konnten.

Gegenwärtig ist in der schweizerischen Seilbahnwirtschaft ein *Konsolidierungsprozess im Gange*. Die Schweiz verfügt im internationalen Vergleich aus historischen Gründen über ein noch zu fragmentiertes Seilbahnangebot. Im alpinen Ausland und in Nordamerika, wo die wichtigsten Skigebiete liegen, wurde die Seilbahnwirtschaft bereits grundlegend restrukturiert. In Frankreich wurden sieben grössere Holdings gebildet, welche die bestehenden Skorte horizontal integrieren. In den Vereinigten Staaten wurden vertikal konsolidierte Wintersportstationen geschaffen, welche börsenkotierten Gesellschaften gehören und wie Unternehmen gemanagt werden (Übersicht 14).

Übersicht 14

Konzentrationsprozess im Bereich der Seilbahnunternehmungen



Quelle: seco 2002

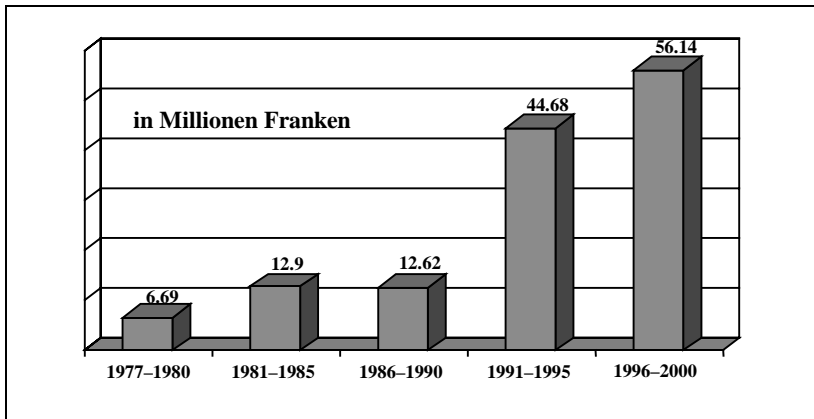
Im Gegensatz zum öffentlichen Verkehr wird der Bau und der Betrieb von touristischen Transportanlagen vom Bund nur unwesentlich unterstützt. *Die im internationalen Wettbewerb stehenden Seilbahnunternehmungen überleben weitestgehend aus eigener Kraft.* Zwischen 1977 und 2000 wurden im Rahmen der Investitionshilfe für das Berggebiet (IHG) 260 Anlagen unterstützt. Es handelte sich dabei um vorwiegend regionale Anlagen und Einrichtungen, welche in erster Linie einen Freizeitnutzen für die ortsansässige Bevölkerung und damit eine Erhöhung der Wohnqualität der unterstützten Standorte bewirkten. Diese regionalpolitisch begründete Unterstützung wurde in den letzten Jahren *auf Grund der wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Seilbahnwirtschaft wesentlich verstärkt.* Wegen der zunehmenden Konkurrenz

und der veränderten Beschneidungsverhältnisse musste der Strukturwandel dieser touristischen Leitindustrie begleitet werden. Sie führte aber zu keinen Marktverzerrungen, da keine auf den nationalen und internationalen Märkten operierenden Seilbahnunternehmungen konkurrenziert wurden (Übersicht 15).

Übersicht 15

Investitionshilfe für Seilbahnprojekte

– verstärktes finanzielles Engagement für regionale Seilbahnprojekte



Quelle: seco 2002

1.5.5 Berufsbildung

Die Schweiz verfügt über eines der besten Berufsbildungssysteme der Welt. Davon profitierte auch die gastgewerbliche und touristische Berufsbildung. Unser Land verfügt über eine Vielzahl gastgewerblicher und touristischer Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten. Sie sind in den letzten 20 Jahren stark gewachsen. So wurden in den 1980er Jahren die *Höheren Fachschulen für Tourismus*, die *Höhere Fachprüfung* sowie der *Dipl. Tourismusexperte* eingeführt. Es wurden auch *neue höhere Fachschulen für Gastronomie und Hotellerie* und *spezifische Berufsprüfungen* geschaffen. Damit wurden langfristige Voraussetzungen für den Wiederaufschwung des Schweizer Tourismus geschaffen.

Die vom Bund und den Kantonen unterstützten Berufsbildungsinstitutionen weisen zahlreiche Wettbewerbsvorteile auf wie lange Aus- und Weiterbildungserfahrungen, kleine Klassengrößen und ein vielfältiges Bildungsangebot von den Berufslehren mit Fähigkeitszeugnis über die Berufsprüfungen mit eidg. Fachausweisen bis zu den höheren Fachprüfungen mit eidg. Diplom sowie den höheren Fachschulen. Eine umfassende Umfrage, welche im Auftrag des Staatssekretariates für Wirtschaft *seco* und des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT) vom Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus (FIF) der Universität Bern in Zusammenarbeit mit den Verbänden und Organisationen des Gastgewerbes und des Tourismus bei

den betroffenen Bildungsinstitutionen durchgeführt wurde, ergab allerdings auch *Anhaltspunkte für eine allfällige Verbesserung des bestehenden Berufsbildungssystems im Bereich des Tourismus.*

Als Schwachpunkte wurde die mangelnde Transparenz der Berufsbildungsanstrengungen bei den Berufsbildungswilligen, keine internationale Anerkennung der höheren Fachschulen für Tourismus, Hotellerie und Gastronomie, vielfältige, aber zu stark gegenwarts- und nicht zukunftsbezogene Kompetenzvermittlung, Konzentration auf fachliche Kernkompetenzen und zu wenig Sinn für die Einbettung der Dienstleistung in die touristische Erlebnisproduktion, fehlende Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Erlebnisberufe und ungenügende Durchlässigkeiten innerhalb des Bildungssystems angeben.

Eine grundsätzliche Auseinandersetzung fand vor allem in den vom FIF durchgeführten «Hearings» unter dem Stichwort der «*Akademisierung*» der touristischen Berufsbildung statt. Grundsätzlich nimmt die Akkumulation von Wissen in entwickelten Gesellschaften stetig zu. Dieser Trend gilt auch für die Akteure des touristischen Arbeitsmarktes. Deshalb ist eine *gute Allgemeinbildung für alle touristischen Berufe und Beschäftigungen* eine Voraussetzung für erfolgreiches Wirtschaften. Es darf aber nicht vergessen werden, dass die *Professionalisierung* von Gastgewerbe und Tourismus neben der generellen Einsatzbereitschaft vor allem *eine hohe technische Spezialisierung, Sozialkompetenz, ein fortschrittliches Wissensmanagement und ein systematisches Umsetzen von Lernkurven* auf Grund von praktischen Erfahrungen beinhaltet.

Es wird im Rahmen dieser Botschaft darauf verzichtet, ein eigentliches touristisches Berufsbildungskonzept vorzulegen. Dazu ist die Zeit noch nicht reif, da zwischen den Anspruchsgruppen sehr unterschiedliche Interesse und Anliegen bestehen. Ein solches Konzept muss im Rahmen der übergeordneten Zielsetzungen der Berufsbildung erarbeitet werden. Dabei bilden die Resultate der Arbeiten des Berner Universitätsinstitutes, welche in der Publikationsreihe «Standortförderung» des *seco* in deutscher und französischer Sprache veröffentlicht werden, eine gute Entscheidungsgrundlage.

Die Evaluation liess aber keine Zweifel offen, dass die teilweise ungenügende Qualifizierung des Personals aller Stufen ein Hindernis für die Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebotes des Schweizer Tourismus ist. Die notwendige Steigerung der Arbeitsproduktivität und der Dienstleistungsqualität hängt allerdings nur zum Teil von den lediglich längerfristig wirksamen Berufsbildungsmassnahmen ab. Persönlicher Einsatz, Fleiss, aber auch die Lohn- und Arbeitsbedingungen beeinflussen ebenfalls die Leistungen der tourismusabhängigen Wirtschaft.

1.5.6 Sondersatz der Mehrwertsteuer für Beherbergungsleistungen

Die Verfassung sieht in den Übergangsbestimmungen in Artikel 196 Ziffer 14 Absatz 3 vor, für bestimmte im Inland erbrachte Tourismusleistungen einen Sondersatz der Mehrwertsteuer festzulegen, *sofern diese Dienstleistungen in erheblichem Ausmass von Ausländern konsumiert werden und die Wettbewerbsfähigkeit es erfordert.* Der Gesetzgeber machte von dieser Kompetenz in Artikel 36 Absatz 2 MWSTG Gebrauch. Am 1. Oktober 1996 trat der Sondersatz für Beherbergungs-

leistungen in Kraft. Er liegt heute bei 3,6 Prozent, während der Normalsatz 7,6 Prozent beträgt. Die Beherbergungswirtschaft wird durch den Sondersatz um rund 150–200 Millionen Franken pro Jahr entlastet.

Der Bundesrat schlug die Einführung des Sondersatzes vor, *um die Marktanteilsverluste des Schweizer Tourismus auf dem Weltmarkt zu stoppen*. Empirische Untersuchungen legten nahe, dass die internationalen Gäste sehr preissensibel reagieren. Die Einführung des Sondersatzes bot sich an, weil dadurch mit einer einfachen Massnahme die preisliche Wettbewerbsfähigkeit substantiell verbessert werden konnte. Zudem wollte der Bundesrat *gleich lange Spiesse zu den Hauptkonkurrenten* schaffen, denen bereits seit längerer Zeit ein Sondersatz gewährt wurde. 12 der 15 EU Staaten verfügen heute über einen Sondersatz für Beherbergungsleistungen, darunter alle Nachbarländer der Schweiz. Die Mehrwertsteuersätze sind im Ausland in der Regel zwar höher, es gibt aber wichtige Tourismusländer wie etwa Frankreich, deren Sondersatz unter dem Mehrwertsteuersatz der Schweiz liegt.

Im Rückblick kann die Einführung des Sondersatzes als Erfolg bezeichnet werden. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit wurde verbessert. Die Wachstumsraten des Preisindexes für Beherbergungsleistungen sind seit 1996 zurückgegangen, nachdem sie in den Jahren zuvor stets über dem Konsumentenpreisindex lagen. Dadurch konnte der Rückgang der Übernachtungen gestoppt werden. Ab 1996 stiegen die Übernachtungen der ausländischen Gäste bis zum Einbruch vom Herbst 2001 kontinuierlich an. Die Massnahme hat also die vorhergesagten und erwünschten Wirkungen erzielt und die Erwartungen erfüllt.

Der Sondersatz für Beherbergungsleistungen ist eine einfache und wirkungsvolle Massnahme, um die preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. *Sie eignet sich allerdings nicht, um die strukturellen Defizite des Tourismus zu beheben*. Der Sondersatz ist zu wenig gezielt. Er begünstigt auch jene, die keinen Beitrag zur Verbesserung der touristischen Angebote in der Schweiz leisten. Zudem kommt er nur der Beherbergungswirtschaft zugute, obwohl auch die anderen Branchen des Tourismus Hilfe zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit benötigen. Es braucht deshalb andere Massnahmen und Programme auf der Angebotsseite, die den Strukturwandel des Schweizer Tourismus unterstützen, um den Anschluss an die Weltmärkte zu beschleunigen.

Der Bundesrat hat am 4. September 2002 beschlossen, der Kommissionsinitiative der WAK zuzustimmen, welche verlangt, den Sondersatz bis 2006 zu verlängern. Im Weiteren hat er am 3. Juli 2002 im Zusammenhang mit der neuen Finanzordnung entschieden, dass der Sondersatz für Beherbergungsleistungen Ende 2006 aufgehoben wird.

1.5.7 Beurteilung der Tourismusförderung des Bundes: Länderexamen der OECD

Das Tourismuskomitee der OECD nahm an seiner Sitzung vom Juli 2000 im Rahmen der Länderexamen die Überprüfung der schweizerischen Tourismusförderung vor. Das Gremium *lobte die Schweiz für die wachstumsorientierte Tourismuspolitik*. Die OECD würdigte die Neuorientierung von «Schweiz Tourismus» als vorbildliche Lösung für eine marktnahe und ergebnisorientierte nationale Kooperation im Bereich des Destinationsmarketings. Sie gab insbesondere InnoTour als betriebs- und

branchenübergreifendem Instrument eine gute Note. Dabei hob sie die konsequente Unterstützung des Einsatzes der Informationstechnologie für die Entwicklung und die Vermarktung neuer Produkte hervor, welche den touristischen Strukturwandel fördert.

Die OECD stellte auch fest, dass der Bund die Tourismusförderung *mit einem im internationalen Vergleich relativ bescheidenen Budget und mit unbürokratischen Mitteln* umsetzt. Sie hob insbesondere hervor, dass die Bundesverwaltung die vielfältigen tourismuspolitischen Aufgaben mit einer personell äusserst gering dotierten, aber funktionierenden strategischen Einheit im Staatssekretariat für Wirtschaft *seco* vorbereitet und den Vollzug im Rahmen klarer Leistungsvereinbarungen an markt-nahe und partnerschaftlich orientierte Organisationen des öffentlichen Rechts delegiert hat.

Die OECD rät der schweizerischen Tourismuspolitik, *die Rahmenbedingungen im Bereich von Struktur und Qualität des Angebotes des Schweizer Tourismus* weiter zu verbessern. Sie empfiehlt eine Verlängerung des Bundesbeschlusses über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus, da die schweizerischen Tourismusstrukturen nur teilweise auf die internationalen Weltmarktbedingungen angepasst seien. Sie weist auch darauf hin, dass die schweizerische Hotelförderung nicht sehr wirksam und eine Evaluation der Tätigkeiten der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) notwendig sei. Sie ist der Ansicht, dass diese öffentlich-rechtliche Genossenschaft des Bundes dazu beitragen müsste, die Eigenkapitalstruktur der kleingewerblichen Hotellerie zu stärken. Sie ist auch der Ansicht, dass die touristische Berufsbildung der Schweiz noch besser an die Bedürfnisse der Wirtschaft angepasst werden müsste.

1.6 Massnahmen

Im Rahmen einer endogenen und auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Wachstumsstrategie soll die zukünftige Tourismuspolitik des Bundes auf Vorhaben beschränkt werden, welche die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus stärken. Sofern es sich um die subsidiäre Finanzierung von Investitionen in die touristischen Leitindustrien der Hotellerie und der Seilbahnwirtschaft handelt, können nur Projekte unterstützt werden, welche gute Ertragsaussichten aufweisen und die Ziele eines landschafts- und umweltgerechten Tourismus erfüllen. Die marktwirtschaftliche Ausrichtung der Förderung und die beschränkten finanziellen Mittel des Bundes rechtfertigen eine Konzentration der Instrumente auf beispielhafte Vorhaben. Weitergehende Unterstützungen sind im Rahmen der bestehenden Kompetenzteilung Sache der betroffenen Kantone.

InnoTour soll verlängert werden und wie die Promotionsanstrengungen von «Schweiz Tourismus» weiterhin für alle Landesteile der «Destination Schweiz» gelten. Die neue Hotelförderung soll auf die Saisongebiete beschränkt bleiben und sieht nach der Sanierungs- und Strukturverbesserungsphase vor, dass sich die zu reorganisierende Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit aus eigener Kraft refinanzieren muss. Im Infrastrukturbereich der Seilbahnen sorgt in erster Linie der Markt für die Restrukturierung. Es sollen im Rahmen der Investitions-

hilfe für Berggebiete ebenfalls nur regional bedeutsame Vorhaben gefördert werden, welche mittel- und längerfristig gute Ertragsaussichten haben und den Anliegen des Landschafts- und Umweltschutzes Rechnung tragen. Schliesslich soll eine Qualifizierungsoffensive für niedrig qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und schlecht ausgebildete Kader auf dem touristischen Arbeitsmarkt bestehende Produktivitäts- und Managementschwächen beseitigen helfen. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind auf fünf Jahre beschränkt.

Es werden folgende Massnahmen vorgeschlagen (Übersicht 21):

1.6.1 Förderung von Innovation und Zusammenarbeit

1.6.1.1 Ziele

InnoTour setzt grundsätzlich die richtigen und ausreichend starken Anreize. Die *Zusammenarbeit von Konkurrenten, welche für die Verwirklichung eines bestimmten Projektes Partner werden, führte in Schlüsselbereichen des Tourismus zu neuen Lösungen*. Das Konzept von InnoTour hat sich bewährt. Die Übernahme von Transaktionskosten im Bereich der Zusammenarbeit konnte zur Überwindung von Ineffizienzen in der touristischen Produktion beitragen und die Innovationskraft des Sektors stärken.

Da die wichtigsten Probleme des Schweizer Tourismus angegangen werden konnten, drängt sich *keine wesentliche Änderung des sachlichen Geltungsbereiches* auf. Neu sollen lediglich die *Forschung und die Entwicklung als Förderungstatbestand* in den InnoTour-Erlass aufgenommen werden. Bei grösseren Kooperationsvorhaben sind vorgängige F+E-Anstrengungen notwendig. Beispielsweise ist die Erarbeitung einer gemeinsamen IT-Strategie sinnvoll, sofern kompatible lokale, regionale und nationale Informations- und Reservationssysteme auf der Ebene der Destination aufgebaut werden.

1.6.1.2 Besonderheiten der touristischen Innovations- und Kooperationsprozesse

Im Bereich des Tourismus sind keine grossen Forschungs- und Entwicklungsabteilungen wie in der Industrie notwendig. In der Regel werden *neue Ideen rasch in marktgängige Innovationen* umgesetzt. Ein Patentschutz wie in der übrigen Wirtschaft besteht nicht. Deshalb kommt es über Nachahmungsprozesse zu einer raschen Diffusion touristischer Neuerungen.

Die Einführung neuer Produkte und Vertriebskanäle, die Verbesserung der Qualität und die Verbesserung der Strukturen setzen im Bereich des Tourismus stets *Kooperationen* voraus. Die potenziellen Gäste betrachten einen Aufenthalt in der Schweiz als Ganzes. Sie stellen individuell oder über einen Reiseveranstalter ein Dienstleistungsbündel zusammen, welches ihren Vorstellungen und ihrer Zahlungsbereitschaft entspricht. Auf Grund dieses Kundenverhaltens ist heute eine partnerschaftliche

Produktion und Vermarktung im Bereich des Tourismus eine Notwendigkeit, welche in einen Wettbewerbsvorteil verwandelt werden kann.

InnoTour trägt diesen Besonderheiten Rechnung. Da der Innovationsprozess kurz ist, liegt der Förderungsschwerpunkt nicht auf wissenschaftlichen Studien und Konzepten. Vielmehr müssen InnoTour-Vorhaben innert sechs Monaten *ausführungsreif* sein. Auf Grund des kooperativen Charakter des Tourismus ist die *Bildung von starken überbetrieblichen und branchenübergreifenden Trägerschaften* notwendig. Sie sind in der Lage, die häufig komplexen touristischen Kooperationen zu managen. Damit eine möglichst grosse Breitenwirkung erzielt werden kann, ist der grössere Teil der Mittel nach wie vor in *wichtige Gemeinschaftsprojekte* zu investieren. Es sollen aber gemäss gesetzlichem Auftrag auch kleinere Vorhaben mit Modellcharakter gefördert werden.

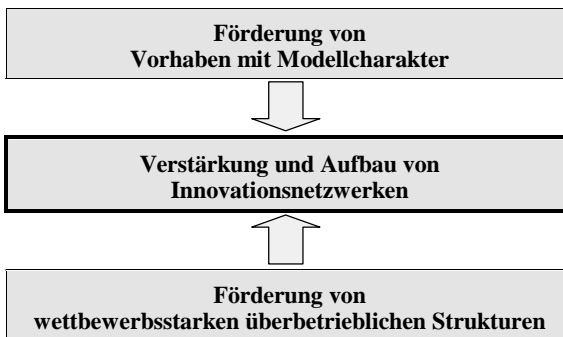
1.6.1.3 Beispielhafte Projekte und Innovationscluster

Kleinere beispielhafte Projekte können im Entdeckungsverfahren zu innovativen Lösungen führen. In diesem Fall erzielen sie über Diffusionsprozesse eine Breitenwirkung und ermöglichen die Entwicklung von *Innovationsclustern*. Darunter sind Netzwerke von innovativen Vorhaben zu verstehen, welche das Denken und das Handeln einer Vielzahl von Akteuren beeinflussen. Sie führen zu autonomen Entwicklungen und machen Innovationen und Kooperationen nachhaltig. Das zweite InnoTour-Programm soll die verfügbaren Mittel prioritär für die Verstärkung bestehender und den Aufbau neuer Innovationscluster einsetzen (Übersicht 16).

Übersicht 16

InnoTour

– Schwerpunkte 2003–2007



Quelle: seco 2002

Mit dem ersten InnoTour-Programm konnte ein Innovationscluster im Bereich der *Informations- und Reservationssysteme* auf der Ebene der Destinationen entwickelt werden. Die Starhilfen lösten eine Vielzahl von Anschlussmassnahmen aus. Dieser Diffusionsprozess ermöglichte es, das schweizerische Tourismusangebot für die potenziellen Gäste weitgehend buchbar zu machen. Es wurde auch ein *Schweizer*

Qualitätsgütesiegel geschaffen und weiter entwickelt. Dieses hat bereits eine kritische Masse von teilnehmenden Betrieben, Organisationen und Destinationen erreicht und erzielt deshalb Wirkung. Ein ähnliches Netzwerk entstand im Bereich des *naturnahen Tourismus*. Die Organisationen des Tourismus und des Landschaftsschutzes fördern mit Unterstützung des BUWAL und des Staatssekretariates für Wirtschaft *seco* die schonende touristische Nutzung von geschützten Natur- und Kulturlandschaften. Der naturnahe Tourismus kann zur Sensibilisierung für den Landschaftsschutz führen und zusätzliche Finanzquellen erschliessen.

Ein weiteres Netzwerk soll zur Revitalisierung der teilweise veralteten und auf den Märkten ungenügend positionierten schweizerischen *Parahotellerie* entwickelt werden. Diese wichtige, weitgehend rationalisierte und deshalb relativ preisgünstige Beherbergungsform könnte einer der Trümpfe des Schweizer Tourismus sein. Dabei wäre die Lancierung eines eigentlichen Ferienwohnungsprojektes wünschbar, welches die Problem- und Handlungsfelder erfasst und strategische Schlüsselösungen im Bereich der Markenbildung, der Produktentwicklung, der Qualitätskontrolle und der Vermarktung initiiert.

1.6.1.4 Verbesserung der Strukturen

Das stark fragmentierte Angebot und die kleingewerbliche Betriebsstruktur verringern die Effizienz der touristischen Produktion und Vermarktung wesentlich. InnoTour schafft Anreize, um diese strukturellen Schwächen zu überwinden. Die bisherige Förderung von betriebsübergreifenden horizontalen Restrukturierungen und branchenübergreifenden vertikalen Kooperationen auf der Ebene der Destination soll weitergeführt werden. So sollen insbesondere Kooperationsprojekte im Bereich der Seilbahnwirtschaft unterstützt werden. Die Bildung grösserer Destinationen wird weiter gefördert. Mit der Gruppierung der touristischen Kräfte kann die Produktivität und die Marktmacht lokaler und regionaler touristischer Einheiten wesentlich gesteigert werden.

1.6.1.5 Unterstützung von Projektentwicklungen

Grundsätzlich ist InnoTour weiterhin dem Prinzip verpflichtet, dass zu unterstützende Vorhaben von Partnern des operationellen Sektors initiiert werden müssen. Der «bottom up»-Ansatz wird weiter die Regel bleiben. Es braucht aber auch im vorwettbewerblichen Raum die Entwicklung von praxisbezogenen Vorschlägen für die Problemlösung. Im kleingewerblichen und fragmentierten Tourismus ist niemand in der Lage, die Entwicklungskosten für grosse zukunftsweisende Projekte im Geltungsbereich des Erlasses zu übernehmen. Bei diesen Vorhaben handelt es sich beispielsweise um neue Konzepte für die Finanzierung von touristischen Klein- und Mittelbetrieben oder für die Steigerung der Effizienz des touristischen Berufsbildungssystems, wie sie das Staatssekretariat für Wirtschaft *seco* für die Erarbeitung dieser Botschaft in Auftrag gegeben hat. Solche Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sollen in Zukunft im Rahmen der allgemeinen Informations- und Evaluationspflicht des Staatssekretariates für Wirtschaft *seco* vom Bund vollumfänglich finanziert werden können.

1.6.1.6 Verhältnis zur Grundlagenforschung des Nationalfonds und der KTI

Es handelt sich bei InnoTour nicht um Forschungsförderung, wie sie vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung SNF und von der Kommission für Technologie und Innovation KTI unterstützt wird. Es darf nicht vergessen werden, dass InnoTour in erster Linie ein Erlass zur *Förderung ausführungsfähiger und ergebnisorientierter Vorhaben im Bereich des Tourismus ist*. Es werden im Rahmen dieses Erlasses *nur sehr geringe Mittel für Forschung und Entwicklung zur Verfügung* stehen. Von den jährlich verfügbaren Mitteln von 5 Millionen Franken für die Periode 2003–2007 wird nur ein Bruchteil in die touristische Forschung und Entwicklung fliessen. Unter diesen Umständen ist eine aufwendige Koordination mit der Forschungsförderung des Bundes, welche wesentlich andere Ziele verfolgt, nicht sinnvoll. Die Koordination mit der KTI wird innerhalb des EVD sichergestellt.

1.6.2 Massnahmen für die Hotelförderung

1.6.2.1 Stellung der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit

Die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit ist eine öffentlich-rechtliche, gemischtwirtschaftlich finanzierte Genossenschaft, die als unabhängige und neutrale Organisation tätig ist. Sie verbürgt oder gewährt als Finanzierungsgesellschaft Darlehen und steht als Beratungsunternehmen der Hotellerie, den Banken, den Kantonen und anderen Institutionen zur Verfügung. Sie soll in erster Linie zur Verbesserung des Angebotes der Saisonhotellerie beitragen. Genossenschafter sind neben dem Bund Banken, Kantone, Hotellerie, Wirtschaft und Verbände.

1.6.2.2 Ziele der Totalrevision

Die Totalrevision des Hotelkreditgesetzes hat drei Ziele. Der Bund soll in die Lage versetzt werden, der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit *neue Mittel zur Verfügung zu stellen*. Im Rahmen der Sanierung der Bundesfinanzen wurde 1995 diese Kompetenz aus dem Gesetz gestrichen. Zweitens soll das Gesetz *den veränderten Gegebenheiten der Hotelfinanzierung angepasst werden*. Schliesslich sollen die neuen Entwicklungen in der Tourismus- und Regionalpolitik aufgegriffen und bei der *Neuorientierung der staatlichen Hotelfinanzierung* berücksichtigt werden.

1.6.2.3 Konzept

Das neue Konzept der Hotelfinanzierung besteht aus den Elementen Sanierung, Neuorientierung und Refinanzierung. Am Ende dieser Bemühungen soll eine neue Gesellschaft entstehen, welche nach den modernsten Grundsätzen der Kreditvergabe geführt wird und die von den Altlasten befreit ist.

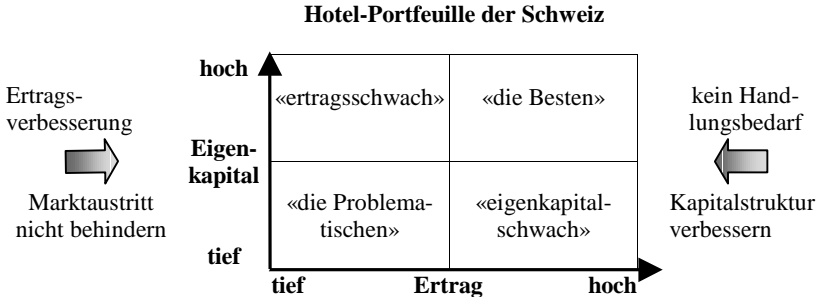
Sanierung: Zuerst ist es nötig, eine Sanierung der notleidenden Kredite und Bürgschaften durchzuführen. Die SGH hat zu diesem Zweck ein Sanierungsteam eingesetzt, um die gefährdeten Engagements separat zu bewirtschaften. Diese Phase des neuen Förderungskonzeptes ist bereits im Gange. Der Bund übernimmt die Verluste auf seinem Darlehen, und er vergütet 75 Prozent der Bürgschaften, die honoriert werden müssen. Für allfällige Bürgschaftsverluste der SGH stehen im Voranschlag 2002 13 Millionen Franken bereit. Weitere drei Millionen Franken werden mit dem Budget 2003 angebeht. Die SGH hat bisher die finanziellen Lasten der Sanierung im Rahmen des Möglichen mitgetragen. So muss sie in jedem Fall zumindest 25 Prozent allfälliger Bürgschaftsverluste selbst aufbringen. Schliesslich beteiligen sich die Banken im Einzelfall in ganz erheblichem Ausmass an den Sanierungskosten notleidender Betriebe.

Die SGH wird also von den Altlasten befreit. Der Bund hat zu diesem Zweck einen Auffangfonds eingerichtet, der für die Honorierung notleidender Bürgschaften zur Verfügung steht.

Neuorientierung: Bund, Verwaltung und Geschäftsleitung der SGH sind daran, eine neue, marktorientierte Hotelförderung aufzubauen. Sie soll mit den modernsten Instrumenten der Unternehmensfinanzierung arbeiten. Die entsprechenden Instrumentarien der Discounted-Free-Cash-Flow-Rechnung, des Ratings, des Controllings und der Rechnungslegung werden eingeführt. Diese Arbeiten sind bereits im Gange.

Übersicht 17

Hotelförderung soll Förderung des Strukturwandels sein



Quelle: seco 2002

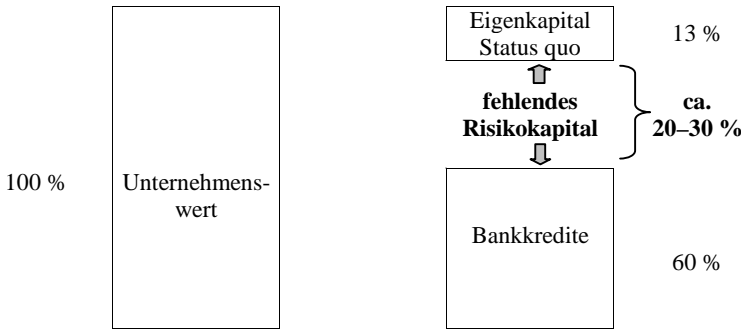
Es ist das Ziel dieser neuen Förderungsstrategie, eine leistungsfähige Schweizer Hotellerie zu erhalten, die den hohen Standards des internationalen Wettbewerbs genügen kann. Um diese entscheidende zweite Stufe noch etwas detaillierter zu beschreiben, ist es zweckmässig das Hotel-Portfeuille der Schweiz in vier Kategorien einzuteilen, die in der Übersicht 17 dargestellt sind.

Es gibt erfreulicherweise immer noch *viele Betriebe mit guten Erträgen und ausreichender Eigenkapitalausstattung*. Sie werden auch unter der neuen Kreditpolitik durch die Banken ausreichend mit Kapital versorgt. «Diese Besten» der Branche können sich in erster Linie am Markt finanzieren und stellen keine Probleme.

Am anderen Ende der Skala sind *die Betriebe, denen das Eigenkapital fehlt und deren Fähigkeit ausreichende Erträge zu erzielen nicht gegeben ist*. Mit solchen Unternehmen kann die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hotellerie nicht zurückgewonnen werden. Der Staat soll den Marktaustritt in diesem Segment nicht behindern. Die Gefahr staatlicher Förderung liegt nämlich häufig darin, dass sie den Strukturwandel eher verzögert, statt ihn aktiv zu unterstützen. Um diese Gefahr zu bannen, soll die Hotelförderung mit den Erfordernissen des Strukturwandels verknüpft werden. Mittelständische Betriebe ohne genügende Marktchancen werden von der Förderung ausgeschlossen.

Übersicht 18

Eigenkapitallücke in der Schweizer Hotellerie



Quelle: seco 2002

Das grösste Problem der Schweizer Hotellerie ist das fehlende Eigenkapital. Viele Hotels sind gut im Markt positioniert, aber falsch finanziert. Sie werden in der Übersicht 17 unter dem Begriff «eigenkapitalschwach» dargestellt. Hier muss die staatliche Förderung ansetzen. Die Anstrengungen des Bundes müssen sich auf jene Betriebe konzentrieren, deren Ertragslage gesund ist, die aber eine *Eigenkapitallücke aufweisen*. Hier kann durch die Zuführung von Risikokapital die Kapitalstruktur verbessert und die Existenz auf dem Markt nachhaltig gesichert werden (Übersicht 18). Zu diesem Zweck sollen neu auch Umfinanzierungen ermöglicht werden. Mit der Verbesserung der Kapitalstruktur soll eine gesunde Eigenkapitalbasis in den geförderten Betrieben geschaffen werden. Diese sind in die Lage zu versetzen, wieder selbst Eigenkapital zu bilden. Neben den Umfinanzierungen werden wie bisher auch weiterhin Ersatz- und Neuinvestitionen unterstützt, wenn die Betriebe die Anforderungen der neuen Kreditpolitik erfüllen.

Refinanzierung: Die SGH refinanziert sich heute ausschliesslich über den Bund, welcher der Gesellschaft neu ein unverzinsliches und nicht amortisierbares Darlehen von 100 Millionen Franken zur Verfügung stellt. Allerdings besteht weiterhin eine Diskrepanz zwischen dem auf 2 Milliarden Franken geschätzten Investitionsbedarf und den Möglichkeiten der SGH. Selbst wenn davon ausgegangen werden kann, dass sich der Finanzierungsanteil der SGH lediglich auf ca. 20–25 % der mitfinanzierten Investitionen beläuft, so ist das begleitete Investitionsvolumen gesamthaft auf 400 bis 500 Millionen Franken begrenzt.

Aus diesem Grund sieht das revidierte Gesetz vor, dass die SGH in Zukunft auch alternative Refinanzierungen zum Bund sucht und dadurch ihr Ausleihungspotenzial erhöht. Dazu bieten sich verschiedene Möglichkeiten im Bereiche von Eigen- und Fremdkapital an. Die SGH plant, Fremdkapitalquellen von bis zu 100 Millionen Franken am Kredit- und/oder Kapitalmarkt aufzunehmen, falls die Mittel des Bundes zur Befriedigung der Nachfrage nicht ausreichen. *Damit ist schon deshalb zu rechnen, weil die SGH in Zukunft auch bestehende Kredite Dritter an Beherbergungsbetriebe ablösen kann.*

Die erforderlichen Planungen und Abklärungen sind zur Zeit im Gange. Nach Auffassung der SGH sind die Chancen für ein Gelingen intakt und erste Beurteilungen auf Bankenseite lauten positiv: Erstens, weil die SGH dank den subordinierten Bundesmitteln und dem vorhandenen Genossenschaftskapital über eine adäquate Risikokapitalausstattung verfügt, die den einzugehenden Kreditrisiken angemessen ist, und zweitens, weil die Kapitalkosten der Gesellschaft dank dem zinslosen Darlehen des Bundes tiefer sind als üblich, was eine günstige Verzinsung ermöglicht. Besonders für Banken mit hohen Tourismus- und Hotelengagements müsste eine Kreditgewährung an die SGH auch insofern interessant sein, als sich dadurch bei einem gleichzeitigen Verkauf von bestehenden Hotelkrediten an die SGH ein willkommenes Credit-Enhancement erzielen lässt, wodurch der Bedarf an Eigenmitteln zur Kreditunterlegung sinkt.

Die neue Gesellschaft soll dank diesem dreistufigen Konzept wieder zu einem tragenden Pfeiler der Hotelfinanzierung werden. Der Bund wird den Erfolg in erster Linie daran messen, wie weit es der Gesellschaft gelingt, das Kreditgeschäft wieder anzukurbeln. Die SGH soll ein gefragter Finanzierungs- und Beratungspartner der mittelständischen Hotels werden. Der Bund wird im Rahmen seiner strategischen Aufsicht und im Rahmen der Finanzkontrolle eine Ergebnisüberprüfung vornehmen.

1.6.2.4 Anpassung der Instrumente

Die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit gewährt heute Darlehen und Bürgschaften.

In Zukunft sollen *keine Bürgschaften mehr gewährt werden*. Bei Bürgschaften ist die SGH Bürge gegenüber der Bank. Die Distanz zum Schuldner hat sich in vielen Fällen als zu gross erwiesen. Die Kreditüberwachung gestaltet sich deshalb schwierig. Die Möglichkeiten der Einflussnahme auf das Management eines Hotels sind beschränkt. Die Risiken auf Bürgschaften können schlechter gesteuert und geplant werden. Der Bund muss oft kurzfristig auf dem Budgetweg Verluste ausgleichen. Die Liquiditätsplanung der SGH wird wegen der Bürgschaften mit erheblichen Unsicherheiten belastet. Schliesslich tragen Bund und SGH bei diesem Instrument hohe Risiken, ohne dass sie dafür angemessen entschädigt werden.

Die noch bestehenden Bürgschaften werden zu den gleichen Bedingungen weitergeführt. Die in Artikel 15 Absatz 3 HKG vorgesehene Honorierung der Verluste durch den Bund bis zu einer Höhe von 100 Millionen Franken reicht aus, um die verbleibenden Risiken abzudecken.

Die SGH finanzierte bereits bisher im Bereich des Risikokapitals, ohne dass ihre Darlehen als Risikokapital deklariert und entsprechend konzipiert worden wären. Die Gesellschaft soll neu die Möglichkeit erhalten, Mezzanine-Finanzierungen zu gewähren. *Mezzanine* sind Mischfinanzierungen, die Fremdkapital mit Eigenkapital-elementen kombinieren. Damit erhält die Gesellschaft die Möglichkeit, Darlehen nicht nur gegen fixe Zinsen zu gewähren, sondern die Entschädigung auch vom Geschäftsgang des Hotels abhängig zu machen. Diese Finanzierungen sollen in der Regel rückzahlbar sein. *Die Darlehen mit festem Zinssatz werden als Förderinstrumente beibehalten.* Die zahlreichen Varianten mit Zinsvergünstigung, Boni und unterschiedlichen Amortisationsdauern sollen reduziert werden, um die Kreditüberwachung zu erleichtern. Eine Nationalfondsstudie hat nachgewiesen, dass diese Zinsvergünstigungen im Einzelfall wenig bewirkt haben. Der administrative Aufwand und die erzielten Wirkungen stehen in einem Missverhältnis.

Die in der Verordnung (SR 935.121) vorgeschriebene Ertragswertrechnung soll durch die *«Discounted Free Cash Flow»*-Methode abgelöst werden. Diese Methode entspricht den modernen Verfahren der Unternehmensbewertung. Sie ist wissenschaftlich fundiert und wird von den führenden Banken im In- und Ausland angewendet.

Die Betriebe müssen *ihre Geschäftsidee in einem detaillierten Unternehmensplan* darlegen. Dieses Instrument wurde von der SGH bereits erprobt. Es hat sich bewährt. Es soll ausgebaut und zum festen Bestandteil der Kreditgewährung werden. Der Unternehmensplan soll die zukünftige Entwicklung des Hotels aufzeigen, die Angebote beschreiben, die Absatzmärkte definieren sowie die Positionierung des Unternehmens auf dem Markt mit einer möglichst gezielten Strategie erläutern.

1.6.2.5 Auftrag zur Eigenwirtschaftlichkeit

Die Eigenwirtschaftlichkeit ist ein wichtiges Ziel der Neuorientierung der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit. Unter Eigenwirtschaftlichkeit verstehen wir dabei Folgendes: *Die SGH soll in Zukunft alle Betriebskosten selbst tragen und die notwendigen Rückstellungen für allfällige Verluste bilden.* Zur Finanzierung dieser Kosten steht der Gesellschaft die Zinsdifferenz zur Verfügung. Eine Verzinsung des Bundesdarlehens ist deshalb nicht möglich, weil sonst die SGH ihre Betriebskosten nicht decken könnte und kein Spielraum für Rückstellungen bestünde. Die Rückstellungen werden in Zukunft gemäss den Fachempfehlungen zur Rechnungslegung (FER) ausgewiesen. Sie sollen auf Grund des Ratings der gefährdeten Kredite den tatsächlich bestehenden Risiken laufend angepasst werden.

Der Schlüssel zur Eigenwirtschaftlichkeit liegt aber letztlich in einer wirtschaftlich nachhaltigen Investitions- bzw. Kreditpolitik. Durch die oben beschriebene Anpassung des Instrumentariums sind die gesetzlichen Voraussetzungen dafür geschaffen worden.

1.6.3 Flankierende Massnahmen im Bereich der Seilbahnwirtschaft

1.6.3.1 Ziele

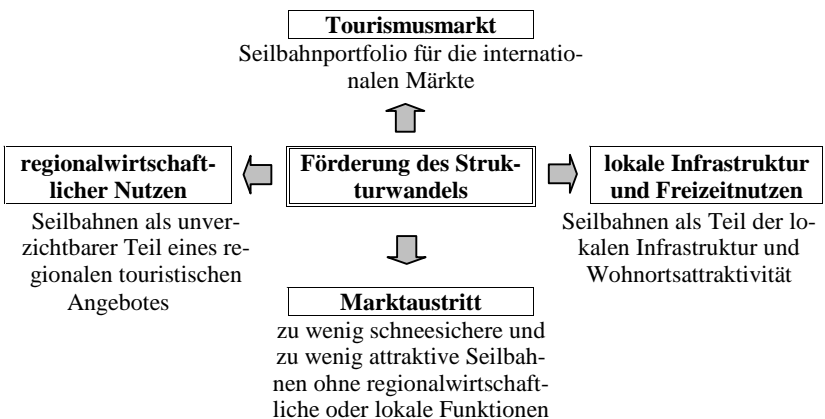
Die Seilbahnwirtschaft ist eine touristische Leitbranche des Berggebietes. Sie sorgt dafür, dass die alpine Schweiz ein Wintersportland bleibt. Diese touristische Branche befindet sich gegenwärtig in einem harten Strukturwandel. Der Bund sollte mit seinen Rahmenbedingungen den Konsolidierungsprozess der Seilbahnwirtschaft nicht aufhalten. Er hat aber für *eine marktgerechte Konzessionspolitik und für europäisch abgestimmte Sicherheitsstandards* zu sorgen. Er kann den Strukturwandel wie bisher flankierend *im Rahmen der von den Kantonen vollzogenen Regionalpolitik* unterstützen.

1.6.3.2 Seilbahnförderung und Investitionshilfe für Berggebiete

Seilbahnen haben zweifellos touristischen Infrastrukturnutzen. Sie schaffen Arbeit und Einkommen für zahlreiche nachgelagerte Betriebe. Dabei gilt es allerdings eine wichtige Unterscheidung zu treffen. Der grössere Teil der Seilbahnwirtschaft gehört zum eigentlichen Tourismussektor, welcher in hohem Masse auf in- und ausländische Besucher für das Skifahren, das Wandern oder den Genuss von panoramischen Ausblicken angewiesen ist. Der kleinere Teil der Seilbahnwirtschaft hat den Charakter einer öffentlichen Infrastruktur und dient der Steigerung der Wohnortsattraktivität. Dabei handelt es sich um Dorferschliessungsbahnen und kleinere Anlagen für die Erschliessung lokaler Ski- und Wandergebiete.

Übersicht 19

Restrukturierung der Seilbahnwirtschaft



Quelle: seco 2002

Diese Zweiteilung der Seilbahnwirtschaft führte in der Praxis zu *unterschiedlichen Ansätzen bei der notwendigen Restrukturierung der Branche*. Beim grössten und touristisch wichtigsten Segment der Seilbahnbranche sorgen die Marktkräfte für den Strukturwandel. Es kommt auch vor, dass Seilbahnunternehmungen für eine Region eine grosse touristische Bedeutung haben. In diesem Fall kann die Erweiterung, die Erneuerung oder die technische Sanierung von Unternehmungen von den Kantonen im Rahmen des Bundesgesetzes über Investitionshilfen für Berggebiete (IHG) unterstützt werden. Es gibt dabei erfolgreiche Beispiele von Seilbahnförderungen im Rahmen dieser Verbundaufgabe von Bund und Kantonen (Klewenalp, Hoch-Ybrig, Champéry usw). Einige Seilbahnen werden gewissermassen als Teil des öffentlichen Verkehrsnetzes oder als eine Art Regionalverkehr betrachtet. In diesem Falle sind es insbesondere betroffene Gemeinden, welche die Seilbahnunternehmungen im Bedarfsfall unterstützen. Dabei handelt es sich häufig um kleine Anlagen und Skigebiete, welche für den lokalen Markt produzieren (Übersicht 19).

Regionalwirtschaftlich bedeutsame touristische Transportanlagen sollen wie bisher im Rahmen des Vollzugs des IHG gefördert werden. Dabei ist es *Sache der Kantone*, die Entwicklungsschwerpunkte zu setzen. Sie haben auf Grund der regional- und freizeitpolitischen Ausgangslage darüber zu entscheiden, welche Anlagen sie unterstützen. *Die Regionalpolitik des Bundes unterstützt diese Bemühungen*. Dabei sollte die finanzielle Unterstützung allerdings nur Seilbahnunternehmungen zukommen, welche über langfristig genügend gute Ertragsaussichten verfügen und die Ziele eines landschafts- und umweltgerechten Tourismus erfüllen. Die öffentliche Hilfe sollte im Einzelfall die Ertragskraft des begünstigten Unternehmens nachhaltig verbessern. Anlagen in zu wenig schneesicheren oder zu kleinen Skigebieten sollten nicht erhalten werden.

1.6.4 Qualifizierungsinitiative für den touristischen Arbeitsmarkt

1.6.4.1 Ziele

Eine *ausreichende Anzahl motivierter und gut ausgebildeter Mitarbeiter ist einer der Schlüssel für ein stetes Wachstum* im Bereich des beschäftigungsintensiven Tourismus. In der hoch entwickelten Schweizer Volkswirtschaft sind die Humanressourcen im Bereich des Tourismus knapp. In Phasen des konjunkturellen Aufschwungs besteht häufig Personalmangel. Die Gründe liegen im unterdurchschnittlichen Lohnniveau der personalintensiven gastgewerblichen und touristischen Dienstleistungen und den oft schwierigen Arbeitsbedingungen. Diese Situation kann *nur mit einer wesentlichen Steigerung der Produktivität und der Erträge* verbessert werden. Eine solche Strategie setzt Anstrengungen im Bereich der Aus- und Weiterbildung voraus.

Im «Internationalen Benchmark Report» der BAK wird darauf hingewiesen, dass die *niedrige Qualifizierung der Arbeitskräfte* einer der wesentlichen Gründe für die Produktivitäts- und Ertragseinbussen des Tourismus in den letzten Jahren waren. Es besteht *ein Mangel an gut ausgebildeten Fachkräften*. Auf Grund der Vollzugspraxis von gastgewerblichen und touristischen Förderungsmassnahmen ist bekannt, dass *Managementschwächen der Kader* eine wesentliche Erklärung für die schwa-

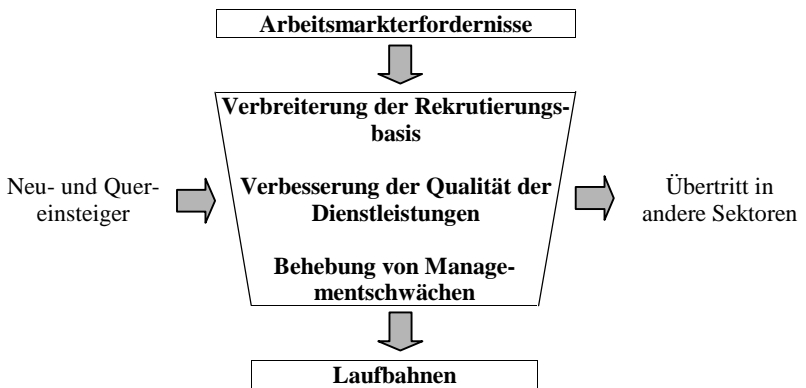
che Performance von gastgewerblichen und touristischen Unternehmen und Organisationen sind. Sie haben dazu beigetragen, dass bestehendes touristisches Wachstumspotenzial nicht genügend erschlossen werden konnte.

In den nächsten Jahren wird die Umsetzung der Personenfreizügigkeit im Rahmen der bilateralen Abkommen mit der Europäischen Union einen *zusätzlichen Druck auf den gastgewerblichen und touristischen Arbeitsmarkt* ausüben. Davon werden vor allem die Saisongebiete betroffen sein, welche auf Grund der Aufhebung des Saisonierstatuts mit der Abwanderung von Arbeitskräften von den Ferienorten in die Städte rechnen müssen.

Übersicht 20

Ziele der gastgewerblichen und touristischen Qualifizierungsinitiative

– qualifizierte Mitarbeiter, motivierte Spezialisten und kompetente Kader



Quelle: seco 2002

In der von den eidgenössischen Räten überwiesenen Motion der WAK des Nationalrates vom 26. Oktober 1999 wurde deshalb eine *Qualifizierungsinitiative* gefordert. Sie soll die Markterfordernisse mit den beruflichen Wünschen der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Einklang bringen. Damit wird ein Beitrag für die *Verbereitung der Rekrutierungsbasis für gastgewerbliche und touristische Stellen in der Schweiz* geleistet. Zudem können die Anstrengungen für eine bessere Qualität der Dienstleistungen gestärkt werden. Schliesslich ist es möglich, die Anstrengungen zur Behebung von Managementschwächen zu unterstützen. Die Qualifizierungsinitiative dient auch dazu, den touristischen Arbeitsmarkt für *Neu- und Quereinsteiger sowie für Teilzeitarbeitskräfte* interessanter zu machen. Sie sollen verbesserte Möglichkeiten erhalten, gastgewerbliche und touristische Laufbahnen einzuschlagen oder die Beschäftigung im Tourismus als Sprungbrett für den Einstieg in andere Sektoren nutzen zu können (Übersicht 20).

1.6.4.2

Abgrenzung zu den Massnahmen der Berufsbildung

Mit der Qualifizierungsinitiative sollen dort *gezielte Impulse* geleistet werden, wo andere Massnahmen, insbesondere das Berufsbildungsgesetz, nicht greifen. Sie beschränkt sich auf *Kooperationsprojekte*, welche von den Trägern des Gastgewerbes und des Tourismus initiiert, geplant und rasch umgesetzt werden können. Dabei haben die interessierten Kreise *die Kosten solcher Projekte finanziell mindestens zur Hälfte zu tragen*. Mit seiner subsidiären Unterstützung verstärkt der Bund die Anstrengungen der Wirtschaft. Er verhindert damit, dass zu hohe Entwicklungs- und Projektkosten die Verbände und Organisationen des Tourismus davon abhalten, bessere Voraussetzungen für die gastgewerbliche und touristische Qualifizierung zu schaffen.

Grundsätzlich konzentriert sich die Qualifizierungsinitiative auf die *Beseitigung der wichtigsten qualitätsmindernden Ausbildungsdefizite*. Es gibt im Bereich des Gastgewerbes und des Tourismus zu viele ungelernete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, zu wenig Fachkräfte und zu viele noch ungenügend für die neuen Marktbedürfnisse geschulte Manager. Die finanziellen Mittel des Bundes sollen deshalb in folgenden zwei Bereichen eingesetzt werden:

- Beteiligung an den Kosten der Sozialpartner für die verkürzte Ausbildung von ungelerten oder angelernten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, welche nicht im Rahmen des Berufsbildungsgesetzes unterstützt werden können;
- Beteiligung an den Konzept- und Projektierungskosten der Verbände, Organisationen und Schulen des Gastgewerbes und des Tourismus für die Einführung und die Entwicklung innovativer Aus- und Weiterbildungsangebote und Managementausbildungen.

Die Qualifizierungsinitiative ist als *Impuls oder Vorleistung für die weiterführenden Berufsbildungsanstrengungen des Bundes* konzipiert. Sie ist nahe am Markt wirksam und präjudiziert die umfassenderen Konzepte der Berufsbildung nicht. Sie wird an der Schnittstelle von Arbeitsmarkt und Berufsbildung wirksam. Dabei handelt es sich um Vorhaben, welche nicht über das Berufsbildungsgesetz finanziert werden können. Die Umsetzung der Qualifizierungsmassnahmen ist mit den generellen Berufsbildungsmassnahmen konzeptionell abgestimmt und wird bei der Konkretisierung mit dem Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) abgesprochen werden.

1.6.4.3

Vorgeschlagene Massnahmen im einzelnen

Der Hälfte der Mittel der Qualifizierungsinitiative soll für *verkürzte Ausbildungen und Lehrabschlüsse von ungelerten oder angelernten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Gastgewerbes* eingesetzt werden. Damit werden die bereits im Rahmen des Landes-Gesamtarbeitsvertrages bestehenden sozialpartnerschaftlichen Anstrengungen (Projekt Progresso) verstärkt.

Die andere Hälfte der Mittel der Qualifizierungsinitiative soll für *Vorleistungen der Verbände, Organisationen und Schulen des Gastgewerbes und des Tourismus im Bereich der Entwicklung von neuen Aus- und Weiterbildungen eingesetzt werden*.

In diesen Bereich fallen bestehende Projekte zur *Integration von Vertiefungsrichtungen in Gastgewerbe und Tourismus im Rahmen der kaufmännischen Grundausbildung (RKG)*. Förderungswürdig im Sinne einer Verbesserung der Qualität der touristischen Dienstleistungen sind auch Konzepte und Vorbereitungskosten für *Berufsprüfungen im Bereich des Tourismus*, welche als erste Weiterbildungsstufe für Lehrgänger angesehen werden können. Neben den bereits heute bestehenden gastgewerblichen Fähigkeitszeugnissen sind vor allem Berufsprüfungen im touristischen Bereich wie Gästeberater/in, Seilbahnfachmann/frau oder Wellness-Trainer/in vorzusehen.

Förderungswürdig sind auch Anstrengungen, welche Kaderleuten im Bereich des Tourismus ermöglichen, sich berufsbegleitend zum *diplomierten Tourismusmanager* ausbilden zu lassen. Er sollte ein ähnliches Niveau wie die Diplome der Höheren Fachschulen und der Fachhochschulen haben. Dabei ist darauf zu achten, dass die höhere Fachprüfung praktische Problemlösungen, also die praktische Umsetzung von Fachwissen, ins Zentrum stellt und sektorweit unter Berücksichtigung spezieller Module für das Gastgewerbe, Transport/Seilbahnen, Reisebüro oder Destination durchgeführt werden kann.

1.6.4.4 Träger der Qualifizierungsinitiative

Der Transfer von Wissen aus Theorie und Praxis ist von ausschlaggebender Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung der Qualifizierungsinitiative. Im Bereich des Gastgewerbes hat *das private Kompetenzzentrum «Hotel & Gastro Formation» der gastgewerblichen Sozialpartner diese Aufgabe übernommen.*

Im Bereich der gastgewerblichen und touristischen Berufsbildung stellen die bestehenden Universitätsinstitute seit Jahren Grundlagenwissen zur Verfügung. Die in den letzten Jahren in die Fachhochschulen integrierten Institute der Höheren Fachschulen für Tourismus gewährleisten diese Funktion auf der Ebene des angewandten Wissens. Der *Schweizer Tourismus-Verband (STV)* wird touristischen Sachverstand in die von ihm vorzubereitende Höhere Fachprüfung für den dipl. Tourismusmanager einbringen.

1.6.4.5 Finanzierung

Die Qualifizierungsinitiative soll auf Grund von *Artikel 2 Buchstabe d des Bundesbeschluss vom 10. Oktober 1997 über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (InnoTour)* gefördert und finanziert werden. Dieser Artikel ermöglicht subsidiär die finanzielle Unterstützung von innovativen sektoriellen Ausbildungsanstrengungen im Geltungsbereich des Beschlusses, sofern sie von den Organisationen und den Verbänden des Tourismus gemeinsam durchgeführt und nicht über das Berufsbildungsgesetz finanziert werden können. Zu diesem Zweck muss der Verpflichtungskredit für InnoTour jährlich um 2 Millionen Franken oder insgesamt 10 Millionen Franken für die Periode 2003–2007 aufgestockt werden.

Die Bundesmittel verstärken die Eigenleistungen der gastgewerblichen und touristischen Organisationen, welche auf Grund von Artikel 4 Absatz 1 InnoTour-Gesetz die Hälfte der Kosten der Vorhaben zu tragen haben. Damit werden für die Qualifizierungsinitiative insgesamt 20 Millionen Franken verfügbar.

Übersicht 21

Tourismusprogramm 2003–2007

Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (InnoTour)

– Revision und Verlängerung des Beschlusses: 25 Millionen Franken

- ⇒ **Schwerpunktbildung**
- ⇒ **Förderung von F + E**

Beherbergungskredit

– Zinsloses Darlehen: 100 Millionen Franken

- ⇒ **Zuführung von Risikokapital an die Hotellerie**
- ⇒ **Refinanzierung am Markt**

Qualifizierungsinitiative*

– 10 Millionen Franken (zusätzlich 10 Millionen Franken Leistungen der Organisationen des Gastgewerbes und des Tourismus)

- ⇒ **Ausbildung für ungelernete oder angelernte Mitarbeiter, welche von der Berufsbildung nicht erfasst werden**
- ⇒ **Vorleistungen für die Ausbildung von Spezialisten und Kadern für KMU's und touristische Organisationen**

* Rechtsgrundlage InnoTour-Gesetz

Quelle: *seco* 2002

1.7 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

In der Vernehmlassung stiess das vorgeschlagene Tourismusprogramm auf ein positives Echo. Die Stossrichtung der angebotsseitigen Tourismusförderung wurde grundsätzlich begrüsst. Das Ziel, die Struktur und die Qualität des schweizerischen Tourismusangebotes zu verbessern und an die neuen Gegebenheiten des touristischen Weltmarktes anzupassen, wird unterstützt. Die Absicht, bestehende tourismuspolitische Instrumente zu diesem Zweck einzusetzen, wird ebenfalls begrüsst. Der Schweizerische Baumeisterverband und der Schweizerische Gewerbeverband schlagen allerdings an Stelle der Revision des Hotel- und Kurortkreditgesetzes einen Investitionsbonus für die Hotellerie vor, ohne den Vorschlag zu präzisieren. Im Übrigen wird Wert darauf gelegt, dass die Förderung des touristischen Strukturwandels nicht behindert und die Instrumente möglichst marktnah und ergebnisorientiert eingesetzt werden.

Die Revision und die Verlängerung des Bundesbeschlusses vom 10. Oktober 1997 über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus ist unbestritten. Fast die Hälfte der Vernehmlassungsteilnehmer schlug eine Aufstockung

der als zu bescheiden betrachteten finanziellen Mittel für dieses überbetriebliche und branchenübergreifende neue Instrument der Tourismuspolitik vor. Dem Revisionsvorschlag, den sachlichen Geltungsbereich von InnoTour auch auf Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zu gewähren, wird zugestimmt. Allerdings wird gewünscht, dass in erster Linie praxisbezogene F+E-Projekte finanziert werden, welche unmittelbar der Umsetzung von konkreten Massnahmen dienen.

Die vorgeschlagene Totalrevision des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über die Förderung des Hotel- und Kurortkredites fand in der Vernehmlassung mit wenig Ausnahmen grosse Zustimmung. Das vorgeschlagene Konzept, das Hotelportfolio der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) zu sanieren, die Kapitalstruktur zu verbessern und die Gesellschaft zu verpflichten, sich in Zukunft selbst zu refinanzieren, wird von den meisten Vernehmlassungsteilnehmern ausdrücklich begrüsst. Economiesuisse und das Centre patronal sind aus ordnungspolitischen Gründen gegen weitere Hotelförderungsmassnahmen.

Die flankierenden Massnahmen im Bereich der Aus- und Weiterbildung werden grundsätzlich begrüsst. Von sozialpartnerschaftlicher und gewerkschaftlicher Seite wird eine eigentliche Qualifizierungsinitiative verlangt, welche einen Beitrag zur Lösung der arbeitsmarktlichen Probleme des Gastgewerbes und des Tourismus leisten soll. Ohne Qualifizierung des Personals könnten die Hotelförderungsmassnahmen nicht zum Tragen kommen. Dabei soll insbesondere Wert auf die Eingliederung niedrigqualifizierter Neu- und Quereinsteiger in den touristischen Arbeitsmarkt gelegt werden. Zudem wäre auch ein Beitrag zur Behebung von Managementschwächen im Bereich des Tourismus zu leisten.

Die vorgeschlagene Unterstützung des Restrukturierungsprozesses im Bereich der Seilbahnwirtschaft wird von einer Mehrheit der betroffenen Kantone begrüsst. Die Förderung über die Investitionshilfe für Berggebiete habe sich bewährt. Das Centre patronal fordert neben einer Marktstudie ein Modell für die Entschuldung der Seilbahnwirtschaft.

2 Besonderer Teil

2.1 Totalrevision des Hotelkreditgesetzes

Das geltende Gesetz von 1966 ist in verschiedenen Teilen nicht mehr zeitgemäss. Es bedarf einer Totalrevision.

2.1.1 Bemerkungen zu den Artikeln

Titel und Ingress

Die Beherbergungswirtschaft besteht aus der Hotellerie und der Parahotellerie. Die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit finanziert beide Beherbergungsformen. Der Titel des Gesetzes soll diesen Tatbestand widerspiegeln. Es wird deshalb vorgeschlagen, den Erlass neu als «Bundesgesetz über die Förderung des Beherbergungskredites» zu bezeichnen.

Das revidierte Hotelkreditgesetz kann mit Artikeln 75 der Bundesverfassung, der Artikel über die Raumplanung, und mit Artikel 103 der Bundesverfassung, der die Kompetenz des Bundes zur Strukturpolitik enthält, hinreichend begründet werden. Die Förderung beschränkt sich auf die wirtschaftlich benachteiligten Fremdenverkehrsgebiete und Badekurorte. Artikel 95 BV (privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit) ist nicht mehr nötig bzw. nicht sachgerecht. Es geht im Gesetz nicht darum, die Art und Weise der privaten Bewirtschaftung und Betriebsführung von Hotelbetrieben zu regeln. Das Hotelkreditgesetz äussert sich schliesslich weder zum Bankwesen noch zu bestimmten Kategorien von Finanzdienstleistungen. Es richtet lediglich Förderinstrumente für die Hotelbranche ein. Somit kann auch auf die Aufzählung von Artikel 98 BV verzichtet werden.

Art. 1 Grundsatz

Die neue Zwecksetzung besteht darin, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Beherbergungswirtschaft zu erhalten und zu verbessern. Investitionen sollen nur dann mitfinanziert werden, wenn sie marktgerecht sind. Marktgerecht heisst, dass die Betriebe jederzeit in der Lage sein müssen, auf dem Markt genügend Erträge zu erzielen, um Zinsen und Amortisationen auf dem Fremdkapital zu finanzieren.

Bereits im Schweizerischen Tourismuskonzept von 1981 wurde die Tourismusentwicklung auf ökologische Grundsätze ausgerichtet. Inzwischen wurde das umfassendere Konzept der nachhaltigen Entwicklung eingeführt, das neben ökologischen auch soziale und wirtschaftliche Ziele enthält. Die Gesetzesrevision bietet nun die Gelegenheit, die Nachhaltigkeit als Grundsatz der Hotelförderung ins Gesetz aufzunehmen. Betriebe, die staatliche Unterstützung beanspruchen, sollen darlegen, welchen Beitrag sie zur nachhaltigen Tourismusentwicklung leisten. Dieser Nachweis kann beispielsweise im Rahmen der Businesspläne erbracht werden.

Der Begriff Hotellerie wird durch den Begriff der Beherbergungswirtschaft ersetzt. Die neue Klassifikation der Wirtschaftszweige des Bundesamtes für Statistik unterscheidet zwischen der Hotellerie und der Parahotellerie (Jugendherbergen, Hütten, Ferienwohnungen), die zur Beherbergungswirtschaft zusammengefasst werden. Die SGH gewährt Kredite für die Hotellerie und für die Parahotellerie sowie für die dazugehörenden Einrichtungen wie beispielsweise Wellnessanlagen.

Das geltende Gesetz sieht die Förderung von Hotels und Kurorteinrichtungen vor. Letztere werden heute vom Bund durch das Investitionshilfegesetz unterstützt (SR 901.1). Die knappen Mittel verlangen eine Konzentration auf die Einrichtungen der Hotellerie als touristische Leitbranche.

Art. 2 Rechtsform der Gesellschaft

Die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit ist eines der wichtigsten Instrumente der Tourismuspolitik des Bundes. Die Rechtsform der Gesellschaft soll einerseits die Führungsrolle des Bundes ermöglichen und andererseits ein Gefäss für die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Institutionen im Sinne des «Public-private Partnership» bieten. Die Genossenschaft des öffentlichen Rechts nach Artikel 829 OR trägt diesen Zielen Rechnung. Die öffentlich-rechtliche Form ermöglicht es, dem erheblichen finanziellen Engagement des Bundes angemessen Rechnung zu tragen. In Abweichung vom Obligationenrecht richtet sich das Stimmrecht nach der Höhe der Kapitalbeteiligung. Der Bundesrat genehmigt die Statuten.

Die Partner können als Genossenschafter Verantwortung für die Beherbergungswirtschaft übernehmen. Die Genossenschaftsform erlaubt es, stets neue Mitglieder aufzunehmen und auch auf diesem Weg zusätzliche finanzielle Mittel zu beschaffen.

Art. 3 Aufgaben der Gesellschaft

Die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit gewährt heute Darlehen und Bürgschaften.

In Zukunft sollen keine Bürgschaften mehr gewährt werden. Bei Bürgschaften hat die SGH keine direkten vertraglichen Beziehungen zum Hotelschuldner. Sie ist Bürge gegenüber der Bank. Die Kreditüberwachung ist bei diesem Instrument schwieriger, die Einflussmöglichkeiten auf das Management eines Hotels sind weniger möglich. Entscheidet sich eine Bank zur Sanierung von Hotelpositionen, ist die rechtliche Stellung der SGH zu wenig stark, um den Prozess im Interesse einer starken Schweizer Hotellerie wirkungsvoll zu steuern. Zudem sind die Banken am Abschluss von Bürgschaften immer weniger interessiert.

Die Gesellschaft kann Tourismusunternehmen in finanzwirtschaftlichen Fragen beraten. Die Darlehensgewährung soll aber das Schwergewicht der Tätigkeit bilden. Die SGH hat im Jahr 2002 das Treuhandgeschäft verkauft. Auf Treuhandarbeiten wird in Zukunft verzichtet, um Interessenkonflikte zwischen dem Bereich Finanzierung und Treuhandmandaten zu vermeiden.

Art. 4 Zweck der Darlehensgewährung

Die Zwecke der Darlehensgewährung bleiben im Wesentlichen dieselben. Auf die Finanzierung von Erziehungsinstituten und Heilbädern soll in Zukunft verzichtet werden. Es geht darum, die beschränkten Mittel im Kernbereich der Beherbergungswirtschaft zu konzentrieren.

Neu soll der SGH die Möglichkeit eröffnet werden, *Umschuldungen* zur Verbesserung der Kapitalstruktur durchzuführen, wenn Betriebe ein echtes Marktpotenzial ausweisen können. Bisher durften Darlehen nur gewährt werden, wenn gleichzeitig auch Investitionen in Sachanlagen getätigt wurden. Die strikte Verknüpfung der Hotelförderung mit Investitionsvorhaben hat der Überschuldung der Hotellerie tendenziell Vorschub geleistet. Um in den Genuss von Fördermitteln zu gelangen, waren die Hoteliers in jedem Fall gezwungen, neue Investitionen auszuführen, auch wenn zunächst eine Verbesserung der Kapitalstruktur dringend nötig gewesen wäre.

Die Ermöglichung von Umfinanzierungen entspricht einem Marktbedürfnis. Viele Hotels sind gut im Markt eingeführt, aber die Höhe und Last des Fremdkapitals behindert die Entwicklung. Die Ablösung von Bankkrediten durch Darlehen der SGH wird die Wirkung der Hotelförderung wesentlich erhöhen und die Geschäftstätigkeit, die zum Stillstand gekommen ist, wieder beleben.

Es geht bei Umfinanzierungen häufig nicht um die Überlebensfähigkeit von Betrieben. Vielmehr veranlassen Renditevorstellungen die Banken im Einzelfall aus Engagements auszusteigen.

Art. 5 Fremdenverkehrsgebiete und Badekurorte

Das Gesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortkredites beschränkt in Artikel 5 Absatz 2 die Förderung auf Gebiete und Ortschaften, *in denen der Fremdenverkehr von wesentlicher Bedeutung ist und erheblichen Saisonschwankungen unterliegt*. Den Fremdenverkehrsgebieten sind die Badekurorte gleichgestellt.

Die Förderungswürdigkeit hängt also in erster Linie davon ab, ob ein Hotel in einem *Tourismusgebiet mit Saisoncharakter* liegt. Der Gesetzgeber stellt damit den Tourismusort in den Mittelpunkt. *Dieses Förderungsverständnis entspricht dem Destinationsgedanken, und es kann deshalb als modernes Förderkonzept betrachtet werden.*

Weitere regionalwirtschaftliche Kriterien der Kreditgewährung soll es nicht mehr geben, namentlich soll auf eine Verknüpfung mit den regionalen Entwicklungskonzepten verzichtet werden (Art. 6 Abs. 3 sowie Art. 8 Abs. 2^{bis} und 2^{ter} des geltenden Gesetzes). Durch die Konzentration auf die Tourismusgebiete können die bestehenden Destinationen gestärkt werden. Dadurch soll das wichtigste Kapital des Tourismus, die Landschaft, besser erhalten werden, indem der touristischen Zersiedelung in bisher nicht oder kaum genutzten Regionen Einhalt geboten wird.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde vereinzelt auch eine Öffnung des Hotelkredites auf die übrigen Gebiete der Schweiz, insbesondere auf die Städte mit Städtetourismus gefordert. In den Städten ist zwar der Tourismus auch von einiger Bedeutung, doch ist die Tourismusintensität und die Saisonalität wesentlich geringer als in den HKG-Gebieten. Es geht auch hier darum, die knappen Mittel konzentriert einzusetzen, um die Anstrengungen des Bundes nicht zu verzetteln. Schliesslich handelt es sich bei den Städten nicht um wirtschaftlich benachteiligte Gebiete im Sinne von Artikel 103 der Bundesverfassung.

Art. 6 Voraussetzungen für Darlehen

Artikel 6 definiert die Voraussetzungen der Darlehensgewährung. Artikel 6 hält neu fest, dass die *zukünftigen Erträge* ausreichen müssen, um die Betriebskosten zu tragen und die Erneuerungen des Betriebes zu finanzieren. In diesen Kosten sind die Kapitalkosten und Ersatzinvestitionen enthalten. Die Darlehensgewährung soll nach den heute gängigen Regeln der Unternehmensfinanzierung erfolgen. Im Vordergrund steht die Discounted-Free-Cash-Flow-Methode, die als zuverlässigstes Instrument der Kreditpolitik gilt. Betriebe, welche diese Anforderungen nicht erfüllen, erhalten keine Unterstützung. Die Förderung soll damit klar auf überlebensfähige Betriebe konzentriert werden.

Art. 7 Darlehens- und Haftungsgrenzen

Die SGH gewährt nur Darlehen, soweit diese durch den zu erwartenden Ertragswert abgesichert sind. *Die Berechnung der Belehnungsgrenze soll in Zukunft durch die Discounted-Free-Cash-Flow-Methode erfolgen.*

Art. 8 Zinsen und Amortisationen

Die SGH wird durch das Gesetz von 1966 verpflichtet, in der Regel gleich hohe Zinsen zu verlangen wie die Banken für erste Hypotheken auf gewerblichen Liegenschaften. Die Banken legen heute die Hypothekarzinsen nach Massgabe des Betriebsrisikos fest. Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) erarbeitet zur Zeit neue Eigenkapitalrichtlinien, welche risikoadäquate Eigenkapitalhinterlegungen zum Ziel haben (Basel II).

Der massgebende Zinssatz soll von der SGH festgelegt werden. Ein anderes Vorgehen ist nicht praktikabel, da rasch gehandelt werden muss, wenn sich auf den Märkten das Zinsniveau ändert. Das Gesetz muss nur die Kriterien vorgeben. Ausgangspunkt der Zinsfestsetzung sind die Renditen von Bundesanleihen. Sie bilden die untere Grenze für die Kreditgewährung. Da die Ausleihungen der SGH ein deutlich höheres Risiko als Bundesobligationen aufweisen, muss die Gesellschaft einen Risikozuschlag erheben. Dieser Risikozuschlag richtet sich nach der Marktlage und nach den finanziellen Möglichkeiten der Gesellschaft. Es ist aber das erklärte Ziel der Kreditpolitik, möglichst günstige Zinsen zu gewähren, um eine hohe Förderwirkung zu erreichen.

Die SGH gewährt Darlehen subsiditär zu den Banken. Sie ist dadurch nachrangiger Gläubiger und operiert im Bereich des Risikokapitals. Bisher hatte sie aber keine Möglichkeit, ihre Engagements nach Risiko abzustufen. Absatz 1 sieht deshalb vor, die Gesellschaft, wo zweckmässig, in Absprache mit dem Schuldner an den zukünftigen Ertragspotenzialen zu beteiligen. Solche Finanzierungen sollen im Rahmen von Mezzanine-Finanzierungen angeboten werden, deren Verzinsung ganz oder teilweise an den Unternehmenserfolg geknüpft wird. Sie wurden auch von parlamentarischer Seite als neue Instrumente der Hotelförderung vorgeschlagen (Motion Hess).

Art. 9 Sicherstellung und Kontrolle

Artikel 9 wird unverändert ins revidierte Gesetz übernommen. Die Sicherung des Darlehens durch Grundpfand ist nach wie vor nötig. Da die staatliche Förderung zur privaten Finanzierung subsidiär sein soll, sind SGH-Darlehen nachrangig.

Art. 10 Gebühren

Die SGH soll ihre Leistungen nach Massgabe der verursachten Kosten verrechnen können. Die Prüfung der Gesuche und die Kontrollen nach Artikel 9 Absatz 2 wurden in den letzten Jahren immer aufwendiger.

Art. 11 Genossenschaftskapital

Das Genossenschaftskapital des Bundes von 6 Millionen Franken bleibt als Genossenschafts- und Betriebskapital in der Gesellschaft. Der Bund ist damit grösster Einzelgenossenschafter.

Artikel 12–14

Die Artikel 12–14 erfahren gegenüber den bisherigen Regelungen keine Änderungen.

Art. 15 Finanzierung der Gesellschaft

Absatz 1 von Artikel 15 gibt dem Bund neu wiederum die Möglichkeit, zur Förderung der Beherbergungswirtschaft Darlehen zu gewähren. Diese Kompetenz wurde 1998 im Zuge der Sanierung der Bundesfinanzen aus dem Gesetz gestrichen. Die Höhe des Darlehens ist in einem Finanzierungsbeschluss festzulegen. Das neue Bundesdarlehen soll 100 Millionen Franken betragen. Es ist vorgesehen, der Gesellschaft während fünf Jahren Tranchen von je 20 Millionen Franken zur Verfügung zu stellen.

Die SGH soll in Artikel 15 Absatz 2 in die Lage versetzt werden, sich bei interessierten Kreisen oder am Kapitalmarkt zu refinanzieren.

Die Gesellschaft soll in den nächsten Jahren mit neuen Mitteln des Bundes ein Portfolio hoher Qualität aufbauen. In dieses neue Portfolio können auch die guten Engagements aus der Zeit vor der Neufinanzierung übernommen werden.

Absatz 3 regelt eine allfällige Verlustübernahme des Bundes. Beim Bundesdarlehen übernimmt er wie bisher die Verluste. Beschafft sich die Gesellschaft Fremdkapital bei Dritten, haftet der Bund nicht für diese Verbindlichkeiten.

Artikel 16–18

Die Artikel 16–18 erfahren gegenüber den bisherigen Regelungen keine Änderungen.

Art. 19 Evaluation

Auf Grund von Artikel 170 der Bundesverfassung besteht seit zwei Jahren ein neuer Verfassungsauftrag, die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Mit Blick auf die in der Vergangenheit aufgetretenen Probleme und die zukünftigen Ziele der Revision der Beherbergungsfinanzierung, ist eine Wirksamkeits- und Zielerreichungsüberprüfung sehr wichtig.

Art. 21 Übergangsbestimmungen

Die bestehenden Darlehen und Bürgschaften sollen vertragsgemäss weitergeführt werden. Der Bund übernimmt auf den noch ausstehenden Bürgschaften 75 Prozent der Verluste bis zur Höchstgrenze von 100 Millionen Franken.

2.2 Verlängerung und Revision des Bundesbeschlusses über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus

Die Evaluation des Bundesbeschlusses über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (InnoTour) zeigt, dass dieses Instrument die Bedürfnisse des Tourismus und seiner Träger in hohem Masse abdecken kann. Zudem sind die beabsichtigten Wirkungen in der Form höherer Frequenzen, Umsätze und struktureller Erneuerungen eingetroffen und können nachgewiesen werden. Es geht deshalb im wesentlichen darum, InnoTour als schlagkräftiges Instrument der Tourismuspolitik zu verlängern.

2.2.1

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Titel und Ingress

Der ausgelaufene Bundesbeschluss ist allgemeinverbindlich gewesen. Die neue Bundesverfassung hat diese Erlassesform abgeschafft. Deshalb ist den eidgenössischen Räten ein Bundesgesetz über die Verlängerung des Bundesbeschlusses über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit zu beantragen.

Im Ingress wird neu auf die kompetenzbegründende Bestimmung von Artikel 103 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 verwiesen.

Art. 1 Gegenstand

Die geltende Formulierung wird durch eine Kann-Formulierung ersetzt. Der Bund kann im Rahmen der bewilligten Kredite Finanzhilfen für die Innovation und die Zusammenarbeit im Tourismus gewähren. Die Höhe der Finanzhilfe wird in einem Finanzierungsbeschluss in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses festgelegt.

Art. 2 Information, Evaluation, Forschung und Entwicklung

In Artikel 2 soll in einem neuen Buchstaben e die Unterstützung der Forschung und Entwicklung vorgesehen werden. Der Tourismus kennt keine Forschungsabteilungen wie die Industrie. Die Träger des Tourismus sind oft nicht in der Lage, über das Alltagsgeschäft hinaus mit ihren Partnern neue Lösungen für die touristische Dienstleistungserstellung zu entwickeln. Die Forschungsprojekte sollen in diesem Sinne praktische Probleme aufgreifen, die in der Regel zu konkreten Lösungen in den Betrieben führen. Sie unterscheiden sich von der Grundlagenforschung, wie sie beispielsweise durch den Schweizerischen Nationalfonds gefördert wird.

Eine innovationsorientierte Tourismuspolitik kann ohne die Förderung von Wissen und Innovationsnetzwerken nicht auskommen. Es ist nötig, der Forschung und Entwicklung im Tourismus bessere Rahmenbedingungen zu gewähren und *eine F+E-Struktur aufzubauen, welche die Schaffung neuen Wissens vorantreibt und den Wissensaustausch fördert*. Wissen ist nicht nur ein privates, sondern auch ein öffentliches Gut, das allen zur Verfügung stehen sollte.

Art. 4 Höhe und Art der Finanzhilfen

Der Bund übernimmt höchstens 50 Prozent der Gesamtaufwendungen eines InnoTour-Projektes. Es hat sich im Vollzug gezeigt, dass angewandte Forschungs- und Entwicklungsvorhaben an dieser Bedingung meistens scheitern, weil die Betriebe solche Aufwendungen nicht durch spätere Einnahmen decken können. Dies gilt namentlich für die Koordination. «F + E»-Vorhaben sollen deshalb ganz durch InnoTour finanziert werden, wenn die Träger die notwendigen Mittel nicht aufbringen können.

Art. 10 Geltungsdauer

InnoTour ist zeitlich befristet. Der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss muss deshalb verlängert werden. Die Verlängerung soll fünf Jahre betragen. Der Bundesrat wird das Gesetz nach Ablauf der Referendumsfrist von drei Monaten in Kraft setzen.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle Auswirkungen

Gestützt auf den Beschluss über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (InnoTour-Gesetz) wird für die Beitragsperiode 2003–2007 ein Verpflichtungskredit von 35 Millionen Franken anbegehrt. Von diesen 35 Millionen Franken sind 10 Millionen Franken für die Qualifizierungsinitiative vorgesehen. Die Auszahlung der Finanzhilfe erfolgt ratenweise auf Grund der mit den jeweiligen Voranschlägen bewilligten Zahlungskredite.

Das revidierte Bundesgesetz über die Förderung des Beherbergungskredites sieht die Gewährung von zinslosen Darlehen an die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) vor. Für die Dauer von maximal fünf Jahren (2003–2007) wird ein Darlehen von insgesamt 100 Millionen Franken beantragt. Diese Mittel werden der SGH zinslos und in jährlichen Tranchen von je 20 Millionen Franken zur Verfügung gestellt.

Die Vorlagen haben keine finanziellen Auswirkungen auf die Kantone.

3.2 Personelle Auswirkungen

Die Vorlagen haben keine personellen Auswirkungen auf den Bund.

3.3 Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung sieht zum Zweck der Ausgabenbegrenzung vor, dass Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken nach sich ziehen, in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedürfen.

Das Darlehen von 100 Millionen Franken an die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit ist eine neue Ausgabe, welche diese Grenze überschreitet. Artikel 16 des Hotelkreditgesetzes und Artikel 1 des dazugehörigen Finanzierungsbeschlusses unterliegen somit der Ausgabenbremse.

3.4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

3.4.1 Notwendigkeit und Möglichkeit eines staatlichen Eingriffes

Der Tourismus nützt Regionen, in denen kaum wirtschaftliche Alternativen bestehen. Der Staat muss mithelfen, Wertschöpfung in diese Regionen zu lenken. Tourismusförderung ist ein geeignetes Mittel, eine regional ausgewogenere Verteilung des wirtschaftlichen Wohlstandes zu erreichen. Die Beherbergungswirtschaft ist standortgebunden und vor Ort beschäftigungs- und damit einkommenswirksam.

Die Finanzierung der Saisonhotellerie ist schwierig. 90 Prozent aller Schweizer Hotels haben weniger als 50 Zimmer oder weniger als 100 Betten. Sie haben keinen Zugang zu den Obligations- und Aktienmärkten. Die kleine Stückelung der Kredite führt zu hohen Abwicklungskosten pro Kredit. Diese hohen Transaktionskosten benachteiligen die Saisonhotellerie im Kreditgeschäft gegenüber den Grossunternehmen. Die SGH soll als Intermediär zwischen Hotellerie und Kapitalmarkt vermitteln und die Finanzierung dieser KMU-Betriebe erleichtern. Die EU hat in einem neuen Richtlinienentwurf hohe Transaktionskosten als Problem der KMU-Finanzierung explizit anerkannt und Fördermassnahmen zum Ausgleich dieser Nachteile als zulässig erklärt.

In einzelnen Tourismusregionen fehlen Alternativen. Lokale Banken in Tourismusregionen haben oft einseitige Risiko-Expositionen, die es ihnen kaum erlauben, noch zusätzliche Engagements im Tourismus einzugehen. Hier kann der Staat als dritte Kraft eine subsidiäre Finanzierung anbieten, welche die privaten Kreditinstitute und die Kantonalkassen sinnvoll ergänzt.

Das Hotelkreditgesetz soll diese Nachteile in der Finanzierung ausgleichen.

Die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit hat zum Zweck, erfolgversprechende touristische Angebote durch Finanzhilfen zu ermöglichen. Die Kooperationskosten sind sehr hoch, weil die Bereitstellung touristischer Dienstleistungen meistens viele Anbieter involviert.

3.4.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft als Ganzes

Die schweizerische Volkswirtschaft befindet sich in einem Umstrukturierungsprozess, von dem namentlich auch die Schlüsselbranchen des Tourismus betroffen sind. Die neue Tourismuspolitik soll den Strukturwandel begleiten. Sie hat zum Ziel, den überlebensfähigen tourismusabhängigen Sektoren und Unternehmen die wirtschaftliche Basis zu sichern und ein stetiges, nachhaltiges Wachstum zu ermöglichen.

Die Totalrevision des Hotelkreditgesetzes und die damit verbundene Aufstockung des Bundesdarlehens wird die zum Erliegen gekommene Investitionstätigkeit ankurbeln. Das Neudarlehen des Bundes von 100 Millionen Franken und die zusätzlichen 100 Millionen Franken aus der Refinanzierung auf dem Kapitalmarkt werden einen gewichtigen Impuls schaffen. Geht man davon aus, dass die Tätigkeit der SGH weiterhin einen Multiplikatoreffekt von 4 bis 5 aufweist, kann mit einem zusätzlichen Investitionsschub von bis zu einer Milliarde Franken gerechnet werden. Dabei wird die SGH die Mittel in diejenigen Betriebe leiten, die auf Grund eines professionellen Management langfristig überlebensfähig und rentabel sind.

Die Weiterführung des Bundesbeschlusses über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus wird den Prozess der kontinuierlichen Erneuerung und Strukturbereinigung verstärken. InnoTour soll Anreize schaffen, die Strukturen zu vereinfachen, die Entwicklungs- und Forschungsausgaben im Tourismus zu erhöhen sowie die Qualifikation der Mitarbeitenden zu verbessern. Die stetige Verbesserung von Produkten, Dienstleistungen und Prozessen durch Innovationen ist in der modernen Wirtschaft eine wesentliche Voraussetzung der Wettbewerbsfähigkeit.

Der Schweizer Tourismus hat in den letzten Jahren Weltmarktanteile verloren. Er ist in der Rangliste der Länder vom 5. auf den 22. Platz zurückgefallen, wenn man die internationalen Ankünfte als Massstab nimmt. Bei den Einnahmen aus dem internationalen Tourismus hat die Schweiz ebenfalls Marktanteile verloren. Der immer noch positive Saldo der Fremdenverkehrsbilanz bildete sich seit 1990 von 2,1 Milliarden Franken auf 1,5 Milliarden Franken zurück, wobei der reale Rückgang noch bedeutend höher ausfällt. Das Total der Logiernächte ist von 78 Millionen auf 69 Millionen Übernachtungen zurückgefallen.

Mit der Neuausrichtung und Neufinanzierung der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit, mit der Weiterführung von InnoTour sowie mit der damit verbundenen Qualifizierungsinitiative werden wichtige und wirksame Massnahmen vorgeschlagen, um auf der Angebotsseite die notwendigen Verbesserungen in die Wege zu leiten. Es liegt aber in erster Linie an der Tourismuswirtschaft, noch grössere Anstrengungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit zu unternehmen.

3.4.3 Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen

Bevölkerung:

Der Nutzen einer aktiven Tourismuspolitik ist breit gestreut. Es gilt nach wie vor als Privileg, in einem Tourismusland zu wohnen, in dem Natur und Umwelt intakt und der Ausbaustandard der touristischen Infrastrukturen hoch sind. Die Bewohner der Berg- und Randregionen dürften von dieser Politik mehr profitieren. Oft macht erst der Tourismus möglich, dass die Bevölkerung kleinerer Orte auch über Badeanlagen, Tennisplätze sowie über Kongress- und Veranstaltungsinfrastrukturen verfügt. Allerdings bringen solche Einrichtungen auch zusätzliche Lasten in der Form von zusätzlichem Verkehrsaufkommen oder höheren Land- und Wohnungspreisen mit sich.

Vor und nachgelagerte Wirtschaftszweige:

Die Schweizer Wirtschaft kann zunächst dank der aktiven Tourismuspolitik auf eine zusätzliche Nachfrage zählen. Der Anteil der Gäste und der Reisenden an der Wohnbevölkerung dürfte im Durchschnitt etwa 13 Prozent betragen. Diese Touristen erzeugen eine zusätzliche Nachfrage. Wir wissen, dass die durchschnittlichen Tagesausgaben der ausländischen Gäste wesentlich höher sind als jene der Inländer. Diese Ausgaben gingen ohne aktive Tourismuspolitik in unserer Volkswirtschaft verloren. Sie fliessen in zahlreiche Wirtschaftszweige, wie dies im Abschnitt 1.3.1 dargestellt wurde. Besonders profitieren der öffentliche und private Verkehr, namentlich die Luftfahrt, der Detailhandel, die Landwirtschaft, das Gesundheitswesen, Kultur, Erholung, Sport oder die Nachrichtenübermittlung. Im Weiteren

kann der hohe touristische Freizeitwert in der Promotion des Wirtschaftsstandortes Schweiz als zentraler Standortvorteil für neue Unternehmen und für hoch qualifizierte ausländische Arbeitnehmer ausgespielt werden.

Banken:

Die Unterstützung der Hotelfinanzierung durch den Bund dürfte neben den Direktbegünstigten auch den kleineren Kantonalkassen in den Tourismusregionen zugute kommen. Sie sind darauf angewiesen, dass die hohen Risiken der Finanzierungen in ihrem Gebiet auf mehrere Träger verteilt werden können.

3.4.4 Alternativen

Die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit ist heute eine Genossenschaft des öffentlichen Rechts im Sinne von Artikel 829 des Obligationenrechts. Diese Gesellschaftsform wurde bei der Schaffung der SGH gewählt, um den Einfluss des Bundes zu stärken. Der Bundesrat genehmigt die Statuten und das Geschäftsreglement. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement wählt die Präsidentin oder den Präsidenten und die Hälfte der Verwaltungsmitglieder.

Im Zuge der Liberalisierungsbestrebungen ist auch eine Privatisierung der SGH zu prüfen. Sie könnte definitiv aus dem Einflussbereich des Bundes herausgelöst werden. Mit der Revision des HKG würde gleichzeitig die Aufhebung der bestehenden Gesellschaft und die Ueberführung der SGH in eine private Unternehmung ohne jede Bundesbeteiligung vorgesehen. Die maximal 100 Millionen Franken könnten zur Realisierung dieses Übergangs à fonds perdu eingesetzt werden. Diese Lösung böte den Vorteil, dass der Bund in Zukunft von allen Pflichten und möglichen Folgekosten befreit würde. Andererseits verlöre er ein wichtiges Instrument der Tourismuspolitik. Das Instrument basiert auf der bisher bewährten Public-private-Partnership. Die Banken stehen zur SGH in der heutigen Form. Zudem gibt es keine Trägerschaft, welche die Aufgabe des Bundes glaubhaft übernehmen könnte. Der völlige Rückzug des Bundes ist schliesslich problematisch, weil öffentliche Gelder beansprucht werden. Der Bund müsste auch bei einer privaten Organisation die sachgerechte Verwendung öffentlicher Mittel überwachen.

In der Vernehmlassung wurde im Weiteren vorgeschlagen, an Stelle von Krediten andere Anreize für Investitionen zu geben. Der Schweizerische Baumeisterverband und der Schweizerische Gewerbeverband möchten deshalb die Einführung eines Investitionsbonus prüfen lassen. Mit dem Investitionsbonus lässt sich zwar ein Investitionsanreiz schaffen. Das Hauptproblem der Überschuldung der Schweizer Hotellerie würde damit aber kaum gelöst, wie die Ausführungen zu Artikel 4 des Behergungskreditgesetzes bereits darlegen.

3.4.5 Zweckmässigkeit im Vollzug

Der Vollzug des InnoTour-Gesetzes ist sehr einfach gestaltet. Der Gesuchsteller muss nur mit dem *seco* als Vollzugsstelle verhandeln. Die Anhörung der Kantone und der anderen Bundesämter geschieht durch das *seco*. Das einfache Verfahren erhält durchwegs gute Noten und es werden keine Änderungen vorgeschlagen.

Bei der Hotelförderung handelt es sich nicht um ein hoheitliches Verwaltungsverfahren. Die SGH gewährt die Kredite im Rahmen von standesüblichen Kreditvergabeverfahren. In den letzten Jahren wurden dank des Internets für die Kundschaft wesentliche Vereinfachungen eingeführt. Die Gesellschaft stellt zudem den Beherbergungsbetrieben via Internet ein umfassendes Instrumentarium zur Beurteilung der finanziellen Lage zur Verfügung.

3.5 Auswirkungen unter dem Aspekt der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)

Im Rahmen der Vorarbeiten zur Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) wurde die Tourismuspolitik als Bundesaufgabe ausgeschieden. Sie ist also im Gegensatz zur Regionalpolitik keine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Es besteht deshalb keine gesetzlich festgelegte Kompetenzteilung im Bereich der tourismuspolitischen Instrumente. In der Praxis fördert der Bund den internationalen Marktauftritt des Schweizer Tourismus und unterstützt die Anpassung der schweizerischen Angebotsstrukturen an den touristischen Weltmarkt. Ein Überblick der bestehenden tourismuspolitischen Massnahmen des Bundes belegt diese Stossrichtung. Die Tourismuspolitik des Bundes ist auf die Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet.

Das Bundesgesetz vom 21. Dezember 1955 über die Schweizerische Verkehrszentrale (SR 935.21) bezweckt die Beschaffung von touristischer Nachfrage. Die mit dieser Aufgabe beauftragte «Schweiz Tourismus» ist deshalb eine öffentlich-rechtliche Körperschaft des Bundes, welche sich in erster Linie mit Marktkommunikation und Destinationsmarketing auf den ausländischen Märkten befasst. Die Kantone hingegen fördern mit ihrer Tourismuspromotion die Heim- und Nahmärkte. Der Bundesbeschluss vom 10. Oktober 1997 über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (SR 935.22) wurde erlassen, um Schwachstellen im schweizerischen Angebot zu beheben. Der Gesetzgeber verlangte dabei, dass der grössere Teil der Mittel für gesamtschweizerische, branchen- und regionenübergreifende Vorhaben einzusetzen sei. *Es gibt keine direkt vergleichbaren kantonalen Massnahmen zu diesem Bundeserlass.* Schliesslich unterbreitet der Bundesrat eine Totalrevision des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über die Förderung des Hotel- und Kurortskredites (SR 935.12), welche unter Berücksichtigung der neuen Regeln des Kreditmarktes in erster Linie auf die Schaffung eines international wettbewerbsfähigen Hotelportfolios ausgerichtet ist, um die Position der Schweiz als Tourismusland zu stärken. Es gibt nur ganz wenige Kantone, welche zum HKG Anschluss-gesetze verabschiedet haben. Tendenzen in den Kantonen Graubünden und Wallis zeigen, dass die Kantone ihre Hotelförderung von derjenigen des Bundes abkoppeln und sie rein regionalpolitisch ausrichten.

Auf Grund des Charakters der Tourismuspolitik als Bundesaufgabe ist der Vollzug auf eine andere Weise als bei Verbundaufgaben organisiert. Er ist in zwei öffentlich-rechtliche Körperschaften des Bundes, die «Schweiz Tourismus» und die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit, ausgelagert. Diese Institutionen stehen unter der Aufsicht des Bundesrates. Die Leistungen beider Körperschaften werden laufend evaluiert (letzte Evaluation SGH 2000, ST 2002/2003). Die Förderung von Innova-

6.2

Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Subventionsgesetzes

Finanzhilfen sind nach Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz; SR 616.1) geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Geldwerte Vorteile sind insbesondere nicht rückzahlbare Geldleistungen (InnoTour) und Vorzugsbedingungen bei Darlehen und Bürgschaften (SGH).

Die Finanzhilfen von den beiden Gesetzen InnoTour und Beherbergungskredit sind subsidiäre Hilfen, welche die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen voraussetzen, wie es das Subventionsgesetz vorschreibt. Das *seco* wacht als Vollzugs- und Aufsichtsbehörde über die haushälterische Verwendung der Mittel.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	7156
1 Allgemeiner Teil	7157
1.1 Ausgangslage	7157
1.1.1 Dynamik des Globalisierungsprozesses	7157
1.1.2 Krise und Wiederaufschwung	7159
1.1.3 Erhöhte Volatilität der touristischen Nachfrage	7159
1.1.4 Notwendige Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebotes	7160
1.2 Bedeutende Wirtschaftsleistungen	7161
1.2.1 Heterogener Wirtschaftszweig	7162
1.2.2 Unterschätzter binnenwirtschaftlicher Nutzen	7162
1.2.3 Beschäftigungsbeitrag für die Volkswirtschaft	7164
1.2.4 Aussenwirtschaftlicher Beitrag	7165
1.3 Schwierige Rahmenbedingungen und hausgemachte Schwächen	7166
1.3.1 Selektive Nachteile des hohen Entwicklungsstandes	7166
1.3.2 Strukturelle Anpassungsschwierigkeiten	7168
1.3.3 Gastgewerbliche Arbeitsmarktprobleme	7169
1.3.4 Auslastungsprobleme und Grössennachteile der Hotellerie	7170
1.3.5 Struktur- und Finanzierungsprobleme der Seilbahnwirtschaft	7172
1.4 Grundzüge der neuen Tourismuspolitik	7174
1.4.1 Intaktes touristisches Wachstumspotenzial	7174
1.4.2 Geschlossener Marktauftritt und wettbewerbsfähiges Angebot	7176
1.4.3 Gesamtschweizerischer und regionalwirtschaftlicher Nutzen	7177
1.4.4 Nachhaltige Entwicklung	7179
1.5 Evaluation der Tourismuspolitik	7181
1.5.1 Frage eines Grundlagengesetzes für den Tourismus	7181
1.5.2 Förderung von Innovation und Zusammenarbeit	7182
1.5.3 Hotel- und Kurortkredit	7185
1.5.3.1 Überschuldung der Hotellerie	7185
1.5.3.2 Evaluation der SGH	7186
1.5.4 Konzessionspolitik und Infrastrukturförderung im Seilbahnbereich	7187
1.5.5 Berufsbildung	7189
1.5.6 Sondersatz der Mehrwertsteuer für Beherbergungsleistungen	7190
1.5.7 Beurteilung der Tourismusförderung des Bundes: Länderexamen der OECD	7191
1.6 Massnahmen	7192
1.6.1 Förderung von Innovation und Zusammenarbeit	7193
1.6.1.1 Ziele	7193
1.6.1.2 Besonderheiten der touristischen Innovations- und Kooperationsprozesse	7193
1.6.1.3 Beispielhafte Projekte und Innovationscluster	7194
1.6.1.4 Verbesserung der Strukturen	7195
1.6.1.5 Unterstützung von Projektentwicklungen	7195

1.6.1.6 Verhältnis zur Grundlagenforschung des Nationalfonds und der KTI	7196
1.6.2 Massnahmen für die Hotelförderung	7196
1.6.2.1 Stellung der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit	7196
1.6.2.2 Ziele der Totalrevision	7196
1.6.2.3 Konzept	7196
1.6.2.4 Anpassung der Instrumente	7199
1.6.2.5 Auftrag zur Eigenwirtschaftlichkeit	7200
1.6.3 Flankierende Massnahmen im Bereich der Seilbahnwirtschaft	7201
1.6.3.1 Ziele	7201
1.6.3.2 Seilbahnförderung und Investitionshilfe für Berggebiete	7201
1.6.4 Qualifizierungsinitiative für den touristischen Arbeitsmarkt	7202
1.6.4.1 Ziele	7202
1.6.4.2 Abgrenzung zu den Massnahmen der Berufsbildung	7204
1.6.4.3 Vorgeschlagene Massnahmen im einzelnen	7204
1.6.4.4 Träger der Qualifizierungsinitiative	7205
1.6.4.5 Finanzierung	7205
1.7 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	7206
2 Besonderer Teil	7207
2.1 Totalrevision des Hotelkreditgesetzes	7207
2.1.1 Bemerkungen zu den Artikeln	7207
2.2 Verlängerung und Revision des Bundesbeschlusses über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus	7212
2.2.1 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln	7213
3 Auswirkungen	7214
3.1 Finanzielle Auswirkungen	7214
3.2 Personelle Auswirkungen	7214
3.3 Ausgabenbremse	7214
3.4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	7215
3.4.1 Notwendigkeit und Möglichkeit eines staatlichen Eingriffes	7215
3.4.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft als Ganzes	7215
3.4.3 Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen	7216
3.4.4 Alternativen	7217
3.4.5 Zweckmässigkeit im Vollzug	7217
3.5 Auswirkungen unter dem Aspekt der Neugestaltung des Finanz- ausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)	7218
4 Legislaturplanung	7219
5 Verhältnis zum internationalen Recht	7219
5.1 WTO	7219
5.2 Verhältnis zum europäischen Recht	7219

6 Rechtliche Grundlagen	7220
6.1 Verfassungsmässigkeit	7220
6.2 Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Subventionsgesetzes	7221
Bundesgesetz über die Förderung des Beherbergungskredites (Entwurf)	7225
Bundesgesetz über die Änderung des Bundesbeschlusses über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (Entwurf)	7230
Bundesbeschluss über die Finanzierung der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit 2003–2007 (Entwurf)	7232
Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus 2003–2007 (Entwurf)	7233