

Eidgenössisches Tourismugesetz

VORSCHLAG

(avec un résumé en français)

Bern, Mai 2006

STV FST
Schweizer Tourismus-Verband
Fédération suisse du tourisme
Federazione svizzera del turismo
Federaziun svizra dal turissem



Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)
CH-3001 Bern - Sellenstrasse 4 - Postfach 7836 - Tel. 031 382 10 10 - Fax 031 382 10 16
Internet: <http://www.sab.ch> E-mail: info@sab.ch Postkonto: 50 - 6480-3



VÖV UTP | Verband öffentlicher Verkehr
Union des transports publics
Unione dei trasporti pubblici

Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS.....	1
ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	2
1. EINLEITUNG.....	3
2. BEDEUTUNG DES TOURISMUS IN DER SCHWEIZ	4
2.1 Tourismus - ein bedeutender Wirtschaftszweig in der Schweiz	4
2.2 Tourismus – Herausforderungen und Probleme	8
2.2.1 Schwierige Rahmenbedingungen neben hausgemachten Problemen	8
2.2.2 Grenzen des Wachstums	10
2.2.3 Konkrete Massnahmen erforderlich	11
3. TOURISMUSPOLITIK IN DER SCHWEIZ HEUTE.....	13
3.1 Tourismuspolitik des Bundes	13
3.1.1 InnoTour.....	14
3.1.2 Finanzhilfe Schweiz Tourismus	15
3.1.3 Förderung der Beherbergungswirtschaft.....	15
3.1.4 Sondersatz der Mehrwertsteuer (MWST) für Beherbergungsleistungen	16
3.1.5 Spielbankengesetz	17
3.1.5 Seilbahngesetz.....	18
3.1.6 Investitionshilfe für die Berggebiete	18
3.1.7 Jährliche Bundesunterstützung	18
3.2 Kantonale Tourismusförderung	19
3.3 Beurteilung der aktuellen Tourismuspolitik des Bundes	20
4. TOURISMUSFÖRDERUNG IM BENACHBARTEN AUSLAND	21
4.1 Tourismuspolitik in der Europäischen Union (EU)	21
4.2 Tourismuspolitik in Frankreich	22
4.3 Tourismuspolitik in Deutschland	25
4.4 Tourismuspolitik in Österreich	27
4.5 Tourismuspolitik in Italien	29
4.6 Würdigung der Tourismuspolitik im benachbarten Ausland	32
5. MÖGLICHKEITEN DER TOURISMUSFÖRDERUNG IN DER SCHWEIZ.....	33
6. ZUSAMMENFASSUNG	45
7. RESUME	47
ENTWURF FÜR EIN TOURISMUSGESETZ IN DER SCHWEIZ.....	49

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Der Tourismus ist die drittgrösste Exportbranche	4
Abb. 2:	Branchenspezialisierung am Beispiel des Kantons Graubünden (Abweichung des Branchenanteils vom westeuropäischen (CH) bzw. vom schweizerischen Branchenanteil (GR) in Prozentpunkten)	6
Abb. 3:	Wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus in den Regionen	7
Abb.4:	Entwicklung der Logiernächte seit 1975 (Hotellerie und Parahotellerie)	9
Abb. 5:	Übersicht über die MWST-Sätze in Europa	17
Abb. 6:	Tourismusabgabe im Überblick.....	19
Abb.7:	Aktuelle Tourismusausgaben in Frankreich	25
Abb.8:	Förderung des Gastgewerbes und des Tourismus über die deutsche Regionalpolitik.....	26
Abb. 9:	Ausmass der Tourismusförderung in Österreich	29
Abb.10:	Tourismuspolitik im benachbarten Ausland.....	32
Abb. 11:	Tourismuspolitik ist Querschnittspolitik	35
Abb.12:	Kooperationen im Tourismus über die Angebotsseite.....	38
Abb.13:	Die touristische Dienstleistungskette.....	40
Abb. 14:	Schema für ein eidgenössisches Tourismusgesetz	41

1. Einleitung

In der Schweiz gibt es heute auf Bundesebene kein eigentliches Tourismusgesetz. Der Bund greift gestützt auf Artikel 103 der Bundesverfassung punktuell unterstützend ein. Tourismuspolitik ist jedoch eine Querschnittsaufgabe, welche zahlreiche Politikbereiche tangiert. Der Tourismus ist zudem für die schweizerische Volkswirtschaft von grosser Bedeutung: der Tourismus ist die drittgrösste Exportbranche. Die Entwicklung verschiedener anderer Branchen ist vom Tourismus abhängig. Diesem wichtigen Wirtschaftszweig soll in Zukunft Rechnung getragen werden: im vorliegenden Bericht wird ein Rahmengesetz auf Bundesebene vorgeschlagen, welches für schweizweite Rahmenbedingungen sorgen soll. Dieses Rahmengesetz kann und soll nur die Tourismuspolitik im engeren Sinne umfassen. Nach wie vor wird ein enger Koordinationsbedarf zu weiteren Politikbereichen bestehen. So wird z.B. die Regionalpolitik auch in Zukunft für den Tourismus eine wichtige Funktion einnehmen, beispielsweise in der Förderung der Seilbahnwirtschaft.

Wenn im vorliegenden Bericht ein Tourismusgesetz vorgeschlagen wird, so geht es nicht – wie böse Zungen behaupten könnten – darum, eine neue Subventionsmaschinerie aufzubauen. Mit dem Tourismusgesetz sollen die bestehenden tourismuspolitischen Instrumente gebündelt und Synergien genutzt werden. Ziel ist letztlich eine wettbewerbsfähige Tourismuswirtschaft.

Im ersten Teil wird die Bedeutung des Tourismus für die Schweiz aufgezeigt. Anschliessend wird die aktuelle Tourismuspolitik des Bundes und der Kantone in einer Übersicht dargestellt. Im nächsten Kapitel wird ein Blick auf das benachbarte Ausland und seine Tourismusförderung geworfen. Die konkurrierenden Tourismusländer in Europa und Übersee werden seit Jahren mit staatlichen Förderungsmitteln aufgerüstet. Kern des vorliegenden Berichtes bildet das Kapitel über die Möglichkeiten der Tourismusförderung in der Schweiz. Darin wird ein Tourismusgesetz vorgeschlagen, welches die Basis einer strategischen Tourismuspolitik werden soll. Das Tourismusgesetz soll als ein Rahmengesetz ausgestaltet werden. Es soll die bestehenden Massnahmen des Bundes bündeln und dazu beitragen, Synergien besser zu nutzen. Das Gesetz soll im Sinne der Wettbewerbsförderung im Tourismus verstanden werden und nicht als Regulierungsinstrument.

An diesem Bericht haben folgende Personen mitgearbeitet:

- Thomas Egger, Direktor SAB
- Judith Renner-Bach, Direktorin STV
- Peter Vollmer, Direktor Seilbahnen Schweiz und Verband öffentlicher Verkehr (VÖV)
- Vera Hosennen, Mitarbeiterin SAB

2. Bedeutung des Tourismus in der Schweiz

Der Tourismus leistet einen wesentlichen Beitrag zur Lebensqualität der Bevölkerung, er sichert Arbeit und Einkommen, verbessert die Wohnverhältnisse, finanziert Infrastrukturen, Einrichtungen, bietet Dienstleistungen, stützt die Landwirtschaft, pflegt indirekt die Landschaft und stärkt das Selbstbewusstsein der Leute. Vor allem in den Berggebieten ist er eine wichtige, oftmals die einzige Entwicklungsalternative.

2.1 Tourismus - ein bedeutender Wirtschaftszweig in der Schweiz

Da der Tourismus statistisch nicht als Wirtschaftszweig gilt, wird dessen Bedeutung für die schweizerische Volkswirtschaft häufig unterschätzt. Mit Einnahmen von ausländischen Gästen im Umfang von 12.9 Mia. Franken jährlich (gemäss Fremdenverkehrsbilanz) bildet der Tourismus jedoch die drittgrösste Exportbranche. Und darin sind die Zahlen der tourismusabhängigen Branchen nicht enthalten. Auch die Bahnen, der Detailhandel, die Banken und die Post, aber auch das Baugewerbe und die Landwirtschaft profitieren enorm von der touristischen Nachfrage. Die Ausgaben der Touristen in der Schweiz betragen 2004 rund 22.6 Mia. Franken (5.4% des Bruttoinlandproduktes BIP). Diese Summe besteht aus den Einnahmen der Gäste aus dem Ausland und dem Inland.

Abb. 1: Der Tourismus ist die drittgrösste Exportbranche

Schweiz:	2004
Exporteinnahmen nach Branchen	Mia Fr.
1. Metall- und Maschinenindustrie	54.7
2. Chemische Industrie	43.4
3. Tourismus (Fremdenverkehrsbilanz)	12.9
4. Uhrenindustrie	11.1
5. Textilindustrie	3.9

Quelle: Schweizer Tourismus in Zahlen, 2005, S. 3

Der Tourismus hat ausserdem eine sehr grosse Beschäftigungswirkung, sind doch gesamtschweizerisch rund 300'000 Personen (9% aller Erwerbstätigen) in der Tourismusbranche direkt und indirekt beschäftigt. Insbesondere für die Berggebiete stellt der Tourismus eine wichtige, oftmals sogar die einzige Einkommensquelle dar. Rund zwei Drittel der Logiernächte werden im Alpen- und Juragebiet verzeichnet (bfs: Tourismus in der Schweiz 2001, S. 105).

Im Juni 2003 wurden die Resultate des erstmals erstellten „Satellitenkontos Tourismus“ publiziert¹. Es basiert auf dem gemeinsamen Konzept von UNO, WTO, OECD und EUROSTAT aus dem Jahr 2000 und ist vollumfänglich kompatibel mit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Leider liegt bis heute erst eine Auswertung vor. Diese bezieht sich auf das Jahr 1998. Wichtige Grundlagen für das

¹ Bundesamt für Statistik: Satellitenkonto Tourismus, Neuchâtel 2003

Satellitenkonto Tourismus sind die Fremdenverkehrsbilanz sowie die Einkommens- und Verbrauchserhebung des BFS. Das Satellitenkonto enthält gemäss den internationalen Vorgeben nur die direkten Effekte des Tourismus. Das heisst, dass die Wertschöpfung anderer Branchen aus den Vorleistungen bei der Berechnung der touristischen Wertschöpfung beiseite gelassen wurde. Zudem wurden auch keine Multiplikatoreffekte integriert. Die Resultate aus dem Satellitenkonto Tourismus weichen deshalb von den weiter oben dargestellten Zahlen ab.

Gemäss dem Satellitenkonto löste der Tourismus 1998 in der Schweiz direkt Ausgaben von insgesamt 30,6 Mrd. Franken aus. Damit erwirtschaftete die Branche eine Wertschöpfung von 12,9 Mrd. und erzielte einen Anteil von 3,4% am Bruttoinlandprodukt (BIP). Der Tourismus hat damit eine vergleichsweise grosse volkswirtschaftliche Bedeutung inne, die deutlich über der Herstellung von medizinischen und optischen Geräten und Uhren (2,0%), und leicht über der Chemischen Industrie und Versicherungen (2,9%) sowie der Nachrichtenübermittlung (3,1%) liegt.

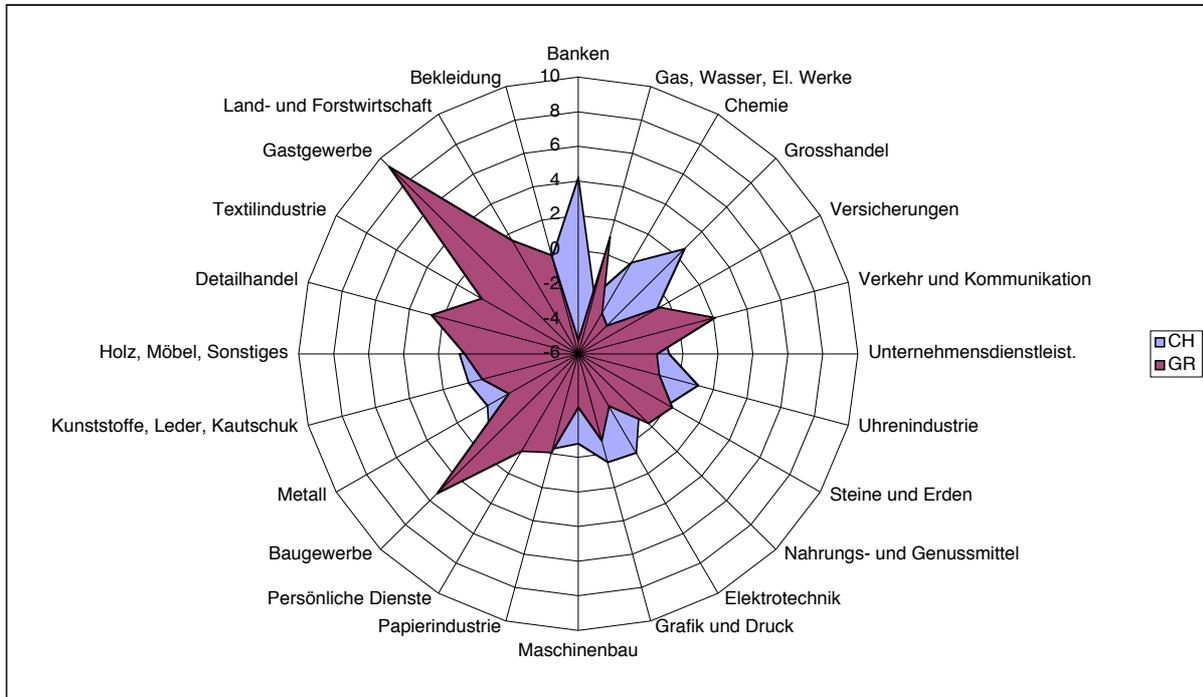
Unter den tourismusabhängigen Branchen hat die Beherbergung mit einer Bruttowertschöpfung von 4000 Mio. Fr. (31%) die grösste Bedeutung (inkl. Nutzung und Vermietung von Ferienwohnungen), gefolgt vom Gaststättengewerbe mit 1830 Mio. Fr. (14%) und den Reisebüros/Verkehrsvereinen mit 1140 Mio. Fr. (9%). Dem Passagierverkehr fällt mit 2590 Mio. Fr. rund ein Fünftel zu (20%). Hier ist insbesondere auf die grosse tourismuswirtschaftliche Bedeutung des Wirtschaftszweigs Luftverkehr (inkl. Hilfstätigkeiten) mit 1070 Mio. Fr. (8%), der Eisenbahnen mit 700 Mio. Fr. (5%) und der Berg- und Spezialbahnen mit 390 Mio. Fr. (3%) hinzuweisen. Als weiterer wichtiger Wirtschaftszweig erzielt der Detailhandel eine Wertschöpfung von 1010 Mio. Fr. (8%). Etwas kleinere Beiträge entfallen auf die Kultur mit 110 Mio. Fr. (1%) sowie auf Sport und Unterhaltung mit 240 Mio. Fr. (2%).

Vom Total der 30,6 Mrd. Fr. touristischen Ausgaben in der Schweiz entfällt rund die Hälfte (47% bzw. 14,5 Mrd. Fr.) auf die ausländischen Besucher/innen, wobei die übernachtenden Besucher eine mehr als dreimal grössere Bedeutung haben als die Tagesbesucher. Damit leistet der „Incoming-Tourismus“ einen respektablen Beitrag zur Zahlungsbilanz der Schweiz. Der Wert liegt über jenem, der in der Fremdenverkehrsbilanz ausgewiesen ist, da im Satellitenkonto Tourismus alle Ausgaben der Ausländer, insbesondere auch jene für internationale Personentransporte (Luftfahrt und SBB), mitberücksichtigt sind. Bei den privaten Reisen der Inländer hat der Tagestourismus ein wesentlich grösseres Gewicht als bei den Ausländern und erreicht praktisch die gleiche Bedeutung wie der Übernachtungstourismus (Anteil je 16% bzw. rund 4,9 Mrd. Fr.). Einen wichtigen Beitrag zur touristischen Nachfrage leistet ferner auch der Geschäftstourismus (übernachtende Besucher und Tagesbesucher) mit einem Anteil von rund 6% (1,8 Mrd. Fr.) an den touristischen Gesamtausgaben. Die übrigen 15% (4,5 Mrd. Fr.) entfallen auf verschiedene weitere Komponenten der touristischen Nachfrage (unterstellte Eigennutzung von Ferienwohnungen, Ausgaben bei Reisebüros und inländischen Fluggesellschaften, Ausgaben für dauerhafte touristische Konsumgüter etc.).

24% der Ausgaben (7370 Mio. Fr.) werden im Beherbergungs- und rund 12% im Gaststättengewerbe getätigt (3600 Mio. Fr.). Somit entfallen nur 36% der Ausgaben auf das Gastgewerbe und nahezu zwei Drittel auf zahlreiche andere Branchen, namentlich den Passagierverkehr (7860 Mio. Fr.), den Detailhandel (7160 Mio. Fr., inkl. Grosshandel und Produktionswert der Waren), die Reisebüros (1760 Mio. Fr.),

Unterhaltung/Kultur/Sport (950 Mio. Fr.) und das Gesundheitswesen (930 Mio. Fr.).

Abb. 2: Branchenspezialisierung am Beispiel des Kantons Graubünden (Abweichung des Branchenanteils vom westeuropäischen (CH) bzw. vom schweizerischen Branchenanteil (GR) in Prozentpunkten)



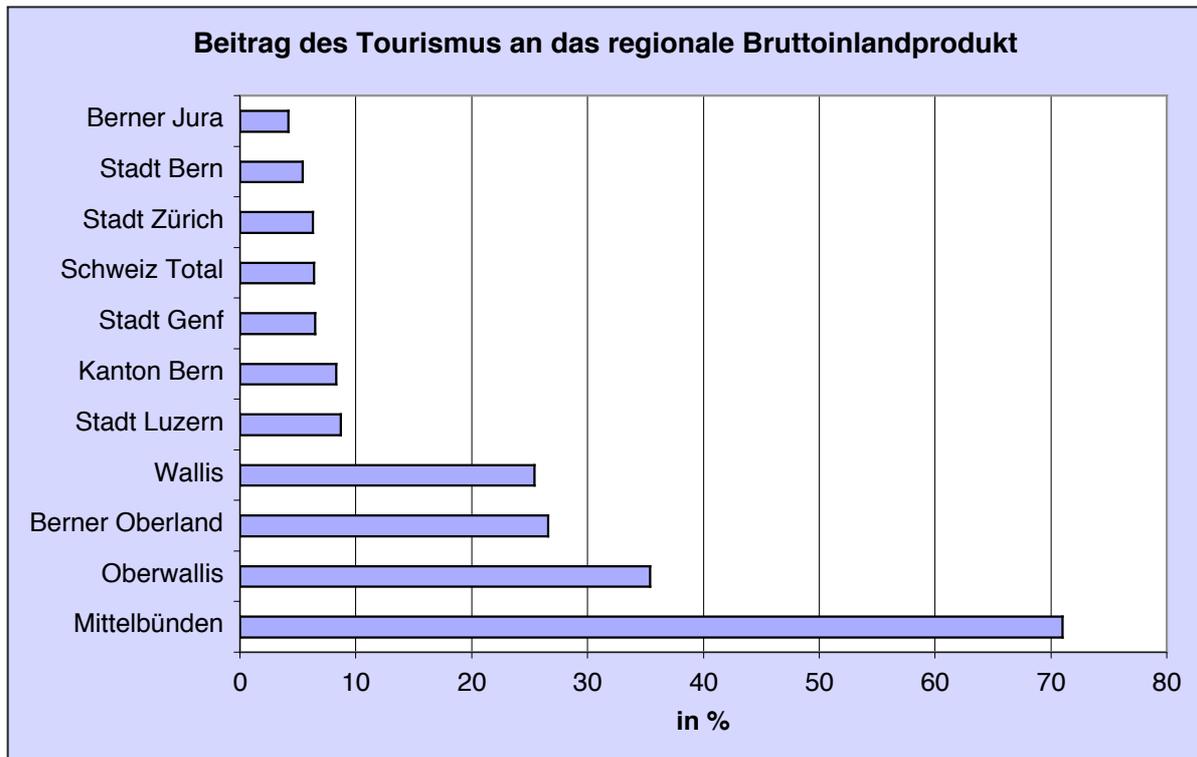
Quelle: eigene Darstellung basierend auf Daten der BAK 1995, S. 17

In oben stehender Graphik sind die Branchen im Uhrzeigersinn nach ihrer Wertschöpfungsstärke geordnet. Deutlich sichtbar ist die überdurchschnittliche Konzentration der Branchen Gastgewerbe, Baugewerbe, Detailhandel und Verkehr und Kommunikation im Kanton Graubünden. Dies zeigt deutlich die Tourismusabhängigkeit des Kantons auf. Auf regionaler Stufe ist die Abhängigkeit noch ausgeprägter. In der Region Mittelbünden beispielsweise sind über 70% des regionalen Bruttoinlandproduktes tourismusabhängig. 50% aller Erwerbstätigen der Region Mittelbünden sind im Tourismus beschäftigt. Auch die meisten anderen Berggebietskantone zeigen eine vergleichbare Branchenstruktur.

Der Tourismus ist eine wichtige wirtschaftliche Branche. Dadurch, dass der Tourismus in Berg- und Randregionen oftmals die wichtigste Branche ist, kommt ihm auch eine regionalpolitische Bedeutung zu. Die alpinen Tourismuszentren wie St. Moritz und Zermatt nehmen wichtige Funktionen nicht nur im internationalen Standortwettbewerb sondern auch als regionale Zentren für die umliegenden Destinationen und Gemeinden wahr. Auf diese Bedeutung weist beispielsweise auch der Raumentwicklungsbericht 2005 des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) Ohne den Tourismus hätten etliche Regionen keine Zukunftsperspektiven. Abwanderung wäre die logische Konsequenz. Die weiterführenden Konsequenzen einer Abwanderung wären aber letztlich verheerend. Die Landschaft könnte nicht mehr bewirtschaftet werden, keine Infrastrukturbauten würden mehr erstellt usw. Hier zeigt sich nicht zuletzt die enge Partnerschaft, die Landwirtschaft und Tourismus anstreben müssen. Beide sind aufeinander angewiesen. Insbesondere der Tourismus profitiert wesentlich von der Ressource Landschaft. Der Branchenbericht

„Tourismus Schweiz - Lage und Perspektiven“ der UBS zeigt mit aller Deutlichkeit, was schon lange bekannt war, aber oftmals zu wenig beachtet wurde: Landschaft / Natur und Umwelt sind die grösste Stärke des schweizerischen Tourismus. Dieses Bild wird auch durch die jährlichen Gästebefragungen bestätigt. Die Landschaft figuriert dabei immer an oberster Stelle bei der Wahl für eine Reise in die Schweiz und auch beim Zufriedenheitsindex.

Abb. 3: Wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus in den Regionen



Quelle: Bericht über die Tourismuspolitik des Bundes vom 20. September 2002

Die Bedeutung des Tourismus spiegelt sich auch in der Zahl der touristischen Transportanlagen (TTA) wieder. Dieser wesentliche Bestandteil der touristischen Infrastruktur umfasst gemäss TTA-Statistik 1999 1757 Anlagen. Alleine auf die Kantone Graubünden und Wallis fällt dabei die Hälfte dieser Anlagen. Die Zahl der Anlagen hat zwischen 1991 und 1999 um 112 abgenommen. Vorallem die Anzahl Skilifte ist zurückgegangen. Während die Anzahl der Anlagen seit 1991 um 6% abgenommen hat, ist das Transportvermögen um 3% gestiegen. Grund für die Steigerung ist sicherlich die Modernisierung und der Kapazitätsausbau der Anlagen seit den 80er Jahren.² Die TTA-Branche beschäftigt über 11'000 Personen und von derer Existenz direkt abhängig sind nochmals über 10'000 Arbeitsplätze in Skischulen und Bergrestaurants.

Die Bergbahnen generieren eine direkte Bruttowertschöpfung von rund 380 Mio. Fr. pro Jahr. Werden die indirekten Wertschöpfungseffekte der Bergbahnen dazu gezählt, erhöht sich die jährliche Bruttowertschöpfung auf rund 2 Mrd. Fr. Die Produktivität der Bergbahnen ist im Vergleich mit anderen touristischen Branchen hoch. Mit einer Wertschöpfung pro Vollzeitstelle von 80'900 Franken liegt die Bergbahnbranche in der Tourismuswirtschaft auf Rang 2 hinter der Branche

² Entwicklung der Touristischen Transportanlagen, in: Informationshefte Raumplanung 4/2000

Reisebüros und Verkehrsvereine. Dank der Zunahme der Tagestouristen verzeichnen die Schweizer Bergbahnen seit 1990 einen Aufwärtstrend der beförderten Personen. Im gleichen Zeitraum ist eine Abnahme der Logiernächte zu beobachten.³

Trotz dieser erfreulichen Entwicklung haben die Bergbahnen in der Schweiz einen enormen Erneuerungsbedarf. Der Verband Seilbahnen Schweiz schätzt diesen Erneuerungsbedarf auf rund 1,4 Mrd. Fr. für die nächsten fünf Jahre⁴. Erschwerend kommt hinzu, dass etliche Bahnen in den letzten Jahren eher zurückhaltend investiert haben. Dies ist einerseits auf die eigene finanzielle Situation, andererseits aber auch auf die erschwerten Bedingungen für die Beschaffung von Fremdkapital sowie die unsichere Weiterentwicklung der Rechtslage (Neues Seilbahngesetz, Neue Regionalpolitik) zurückzuführen. Die Seilbahnen sind oft nicht in der Lage, die entsprechenden Mittel aus eigener Kraft aufzubringen.

2.2 Tourismus – Herausforderungen und Probleme

Der Tourismus stellt für die gesamte Schweiz und besonders für die Berggebiete eine enorm wichtige Chance dar. Damit die Schweiz weiterhin aus der Quelle Tourismus schöpfen kann, muss sie sich einigen Herausforderungen stellen. Denn der Tourismus hat auch Grenzen und er ist stark konjunkturabhängig. Deshalb gilt es, gemeinsam Massnahmen zu ergreifen.

2.2.1 Schwierige Rahmenbedingungen neben hausgemachten Problemen

Der Tourismus steht laufend vor neuen Herausforderungen. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen werden sich in Zukunft kaum verbessern: Einschwenken der Weltwirtschaft, Aufwertung des CHF gegenüber dem US\$ und vor allem dem Euro, Verschlechterung der internationalen preislichen Wettbewerbsfähigkeit usw. Das Ferienland Schweiz wird auf dem globalen Tourismusmarkt weiter Marktanteile verlieren. Gründe sind das Aufkommen neuer Zieldestinationen, die Veränderung der Ansprüche der Gäste (Erlebniserien, 50+, Megatrend Gesundheit u.a.) und die Verschärfung des Preiswettbewerbes, was den gesamten europäischen Alpenraum unter Druck bringt. So rechnet die BAK-Basel für die Jahre 2006 und 2007 mit einem Wachstum von nur gerade 1,1 resp. 0,6%.⁵ Auch die World Tourism Organization (WTO) geht in ihren Prognosen längerfristig von einer Stagnation des Tourismus in Westeuropa aus, während die Märkte etwa in Südostasien boomen werden⁶. Die Tourismusdestinationen müssen sich diesen Veränderungen anpassen, wollen sie auf dem Markt bestehen. Zu den wirtschaftlich und menschlich bedingten Veränderungen kommen noch natürlich bedingte dazu. Insbesondere zu erwähnen sei hier die Klimaerwärmung, welche veränderte meteorologische Bedingungen zur Folge hat. Diese werden im Alpenraum vor allem Wintersportorte in tiefen und mittleren Lagen zum Umdenken zwingen.

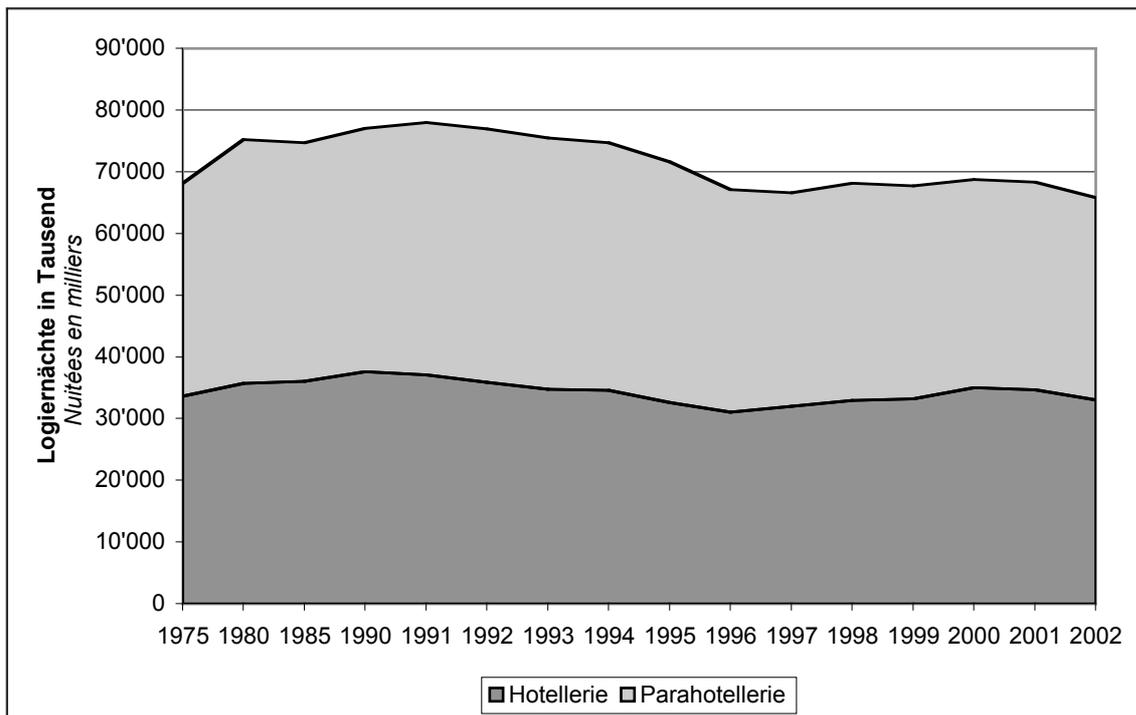
³ Alle Angaben gemäss STV: Schweizer Tourismus in Zahlen 2005, S. 28

⁴ Seilbahnen Schweiz: Seilbahnen der Schweiz – Fakten und Zahlen, 2005 S. 12

⁵ BAK-Basel: Prognosen für den Schweizer Tourismus, November 2005

⁶ www.world-tourism.org

Abb.4: Entwicklung der Logiernächte seit 1975 (Hotellerie und Parahotellerie)



Quelle: Bundesamt für Statistik, Statistik der Hotel- und Kurbetriebe und der Parahotellerie

Zu den schwierigen Rahmenbedingungen kommen hausgemachte Probleme des Schweizer Tourismus dazu: Die Angebotsgestaltung lässt zu wünschen übrig. Zu lange wurde auf traditionelle Tourismusformen gesetzt. So hat die Schweiz beispielsweise den Trend zu Wellness-Ferien lange Zeit buchstäblich verschlafen. Das Produktangebot ist auch heute noch zu wenig differenziert. Dies trifft insbesondere auf das Sommerangebot zu. Zudem fehlen Strategien und Produkte für die Belebung der Vor- und Nachsaison. Dies kann teils auf die mangelhafte Innovationsfähigkeit und Zusammenarbeit zurückgeführt werden. Teils verhindern aber auch die kleinräumigen Strukturen der Tourismusorganisationen ein wirksames Agieren.⁷ Es fehlt an innovativen, sofort buchbaren, preislich interessanten und qualitativ hochstehenden Dienstleistungsbündeln⁸. Das Image "teuer" konnte nicht abgebaut werden. Ein Grund sind die hohen Infrastruktur- und Personalkosten (Tendenz steigend, vgl. Schweizer Tourismus in Zahlen 2002, S.24). Ein weiterer Grund ist sicher, dass die Anbieter auf die Preisautonomie pochen. Jeder Leistungsträger legt seinen Preis fest und der Gast bezahlt dann die Summe der bezogenen Einzelleistungen ("Kost-Plus-System"). Wenn alle Einzelleistungen addiert werden, kommt dem Gast der Urlaub teuer zu stehen. Dazu kommt, dass eine hohe Verschuldung der Hotellerie und der Seilbahn- und Luftfahrtunternehmungen Tatsache ist.

⁷ Eidgenössischer Bundesrat: Bericht über die Tourismuspolitik des Bundes vom 29. Mai 1999, SR 96.046

⁸ Peter Keller: Tourismuspolitik im globalen Wettbewerb - Die Schweizerische Lösung, in: Universität St.Gallen, Jahrbuch 1997/98, Schweizerische Tourismuswirtschaft, St.Gallen 1998

Eine Studie⁹ hat im Jahr 2003 die Kostenstrukturen im Wintertourismus zwischen Frankreich, Italien, Österreich und der Schweiz verglichen. Dabei zeigte sich folgendes Bild:

- Das Preisniveau liegt in Österreich je nach Destinationstyp 16 – 35% unter dem CH-Preisniveau.
- In Frankreich entspricht das Preisniveau in mittleren – grossen Wintersportdestinationen in der Vierstern-Hotellerie etwa dem CH-Preisniveau. Das Preisniveau in der Dreistern-Hotellerie liegt in Frankreich um 22% über demjenigen der Schweiz.
- In Italien liegt das Preisniveau um 8 – 43% unter dem CH-Preisniveau, wobei die Abweichungen in den Top-Destinationen deutlich grösser sind als in den kleinen Destinationen.

Gemäss den Autoren der Studie liegen im Vergleich zu Österreich die wichtigsten Ursachen für die Preisunterschiede in

- den tieferen Preisen für agrarische Produkte,
- dem tieferen Bruttolohnniveau und
- den tieferen historischen Baukosten.

Die Autoren schlagen deshalb folgende Massnahmen vor:

- Verstärkung der Kooperation durch Destinationsbildung (vertikale Integration) und Kettenbildung (horizontale Kooperation);
- Stärkung des Qualitätstourismus;
- Gesundung der Anbieter durch Erneuerung und Abbau von Überkapazitäten;
- Durchsetzen von höheren Preisen in den Top-Destinationen sowie
- Ausdehnung der Saisons

Sowohl Hotellerie als auch Seilbahnwirtschaft sind durch eine hohe Verschuldung gekennzeichnet. Der Tourismusbericht 2002 des Bundesrates geht davon aus, dass in der Hotellerie rund 16 Mrd. Fr. investiert sind. Lediglich 2,7 Mrd. Fr. oder 17% sind durch Eigenkapital gedeckt.

Auch in der Seilbahnwirtschaft sieht die Situation nicht viel besser aus. Der Verband Seilbahnen Schweiz geht von einer Verschuldung der Branche von etwa 2 Milliarden Franken aus.¹⁰ 23% der Betriebe gelten als stark gefährdet und nur 26% als international wettbewerbsfähig.

2.2.2 Grenzen des Wachstums

Im Konflikt zwischen Wachstum der Tourismuswirtschaft und Beeinträchtigung seiner ureigensten Ressource, der Landschaft, zeigt sich aber auch, dass der Tourismus klare Grenzen hat. Aus dieser Optik wurde in den 80er Jahren die Idee des sanften Tourismus entwickelt. Fortan sollten umweltschonende Formen des Tourismus im Vordergrund der touristischen Entwicklung stehen. In der aktuellen Diskussion wird von einer vermehrten Ausrichtung des Tourismus an den Prinzipien der Nachhaltigen Entwicklung (wirtschaftlich, gesellschaftlich und ökologisch) gesprochen.

⁹ Kuster, J. / Plaz, P.: Tourismusdestination Schweiz: Ausmass, Ursachen und Bedeutung der Preisunterschiede zwischen der Schweiz und der EU, Bern 2003.

¹⁰ Interpellation Rossini vom 22.3.2000, SR 00.3100

2.2.3 Konkrete Massnahmen erforderlich

In erster Linie gefordert ist die Tourismusbranche selber. Innovation und Diversifikation sind zwei zentrale Elemente. Bezogen auf den Wintertourismus: Skigebiete in tieferen Lagen müssen eine Diversifikation anstreben, welche von Anfang an in Einklang mit den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung stehen. Die angestrebte Steigerung der regionalen Wertschöpfung soll sozial- und umweltverträglich ausfallen. Doch auch für höher gelegene Skigebiete ist eine Diversifikation zur Vermeidung einseitiger Abhängigkeiten sinnvoll. Bedingt durch die Klimaveränderung wird es wahrscheinlich zu einer vermehrten Konzentration des Skitourismus auf die Skigebiete in höheren Lagen kommen. Hier wird eine Kapazitätssteigerung bestehender Anlagen (z.B. durch Skigebietsverbindungen) unumgänglich sein. Die Erschliessung neuer Gebiete muss aber grundsätzlich abgelehnt werden.

Zu überprüfen ist aber auch die Bewilligungspraxis für die touristische Infrastruktur. Heute ist diese Bewilligungspraxis einzelobjektorientiert. Im Sinne einer integralen Planung sollten Planung und Bewilligung gebietsweise erfolgen. Dabei sollten die ökonomischen, sozialen und ökologischen Aspekte gleichermassen analysiert werden.

Um die Attraktivität der Beherbergung zu steigern, muss die veraltete Hotellerie erneuert werden. Gegenüber den benachbarten Tourismusländern hat die Schweiz einen gewaltigen investiven Nachholbedarf. Zur Erinnerung: der Investitionsbedarf wird gemäss einer Nationalfondsstudie auf rund 3 Mrd. Franken geschätzt. Das heisst, dass jährliche Investitionen von 500-700 Mio. Franken fehlen! Diese Zahlen, welche die kontinuierliche Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit unserer Hotellerie dokumentieren, sind drastisch. Insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Hotellerie die touristische Leitindustrie darstellt und die Beherbergungsinfrastruktur für die Erstellung des touristischen Angebotes von eminenter Bedeutung ist.¹¹

Damit die Schweiz mit den benachbarten Ländern preislich mithalten kann, muss das touristische Angebot besser werden. Das Erfolgsrezept liegt in der Kooperation und Innovation. Und zwar muss die Dienstleistungskette als Ganzes verbessert werden. Die wettbewerbsentscheidende Grösse ist die Organisation des touristischen Produktes in seinen Dimensionen Qualität, Raum, Zeit und Kosten. Packages oder All-Inclusive Angebote sind Beispiele für das Gelingen der Kooperation in der Dienstleistungskette. Der Gast weiss, was ihn erwartet und er wird nicht mit überraschenden Zusatzausgaben konfrontiert.

Für die Verbesserung der Dienstleistungen kommt auch der permanenten Verbesserung der Ausbildung und der Qualitätsentwicklung und -sicherung eine sehr grosse Bedeutung zu. Hier wurde in den vergangenen Jahren bereits vieles erreicht. So konnte im Bereich der Dienstleistungsqualität mit dem „Qualitäts-Gütesiegel für den Schweizer Tourismus“ eine transparente und einfach handhabbare Lösung gefunden werden. Bei der Bildung (Sekundarstufe II und

¹¹ Andreas Deuber: Die Hotelförderung ist tot. Es lebe die Hotelförderung!, in: Universität St.Gallen, Jahrbuch 2000/2001, Schweizerische Tourismuswirtschaft, St.Gallen 2001

Tertiärstufe) wurden grosse Anstrengungen unternommen. Doch sind die Bildungslehrgänge zur Zeit noch wenig koordiniert und für Aussenstehende schwer durchschaubar (mehr dazu weiter hinten).

Es genügt nicht, wenn nur die Tourismusbranche Massnahmen trifft. Die Politik muss der Tourismusbranche die nötigen Mittel und gesetzlichen Rahmenbedingungen geben, damit sie agieren kann. Der Bund muss aus der immensen Branchenverschuldung heraus helfen. Falls der Bund keine Förderungsmassnahmen trifft, wird es die Schweiz neben den touristischen Konkurrenzländern, welche staatlich bereits gefördert werden, äusserst schwer haben (vgl. dazu Kapitel 4). Erste Erkenntnisse und Massnahmestrategien liegen im Bericht über die Tourismuspolitik des Bundes von 1996 vor. Der darin enthaltene Aktionsplan zur Verbesserung der Rahmenbedingungen des Schweizer Tourismus muss in Taten umgesetzt werden. Die Tourismusbranche ist, wie bereits erwähnt, eine Wachstumsbranche. Falls die Schweiz im Weltmarkt mithalten will, müssen sowohl in der Branche selber wie auch auf Bundesebene konkrete Massnahmen getroffen werden.

3. Tourismuspolitik in der Schweiz heute

3.1 Tourismuspolitik des Bundes

Die Tourismuspolitik ist eine Querschnittsaufgabe. Zahlreiche Politikbereiche wie etwa die Raumplanung, Regionalpolitik, Verkehrspolitik, Währungspolitik usw. haben einen direkten Einfluss auf die Faktorbedingungen des Tourismus. Grundsätzlich sollte deshalb beim Begriff Tourismuspolitik unterschieden werden zwischen Tourismuspolitik im engeren Sinne, welche sich auf rein tourismuspolitische Massnahmen bezieht und Tourismuspolitik im weiteren Sinne, welche auch die weiteren tourismusrelevanten Politikbereiche umfasst. Im vorliegenden Kapitel werden die wichtigsten Elemente der Tourismuspolitik i.e.S. sowie einige ausgewählte Bereiche der Tourismuspolitik i.w.S. erläutert.

Die Bundesverfassung ermächtigt in Artikel 103 den Bund, Massnahmen zu ergreifen zur Förderung von einzelnen Wirtschaftszweigen oder Berufen. Bis anhin kennt die Schweiz keine eigentliche Tourismuspolitik. Dieser wichtige Teilbereich der schweizerischen Volkswirtschaft wird durch eine Reihe von Gesetzen und Verordnungen zu diversen Einzelbereichen geregelt. So werden Massnahmen ergriffen zur Förderung der Vermarktung der Destination Schweiz (Schweiz Tourismus), zur Erneuerung des Angebotes (InnoTour), zur Förderung der Beherbergungswirtschaft, zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit über den Sondersatz bei der Mehrwertsteuer, zur Reglementierung der Seilbahnen über die entsprechenden Verordnungen resp. das neue Seilbahngesetz sowie deren Förderung über die Regionalpolitik. Ein eigentliches Tourismusgesetz, welches die verschiedenen Bestrebungen unter einem Dach vereinen und so besser koordinieren und zielgerichteter ausgestalten könnte, fehlt jedoch. Auch in der Bundesverfassung findet sich kein Hinweis auf den Tourismus.

Historisch betrachtet hat die Tourismuspolitik in der Schweiz folgende Entwicklung durchgemacht¹²:

- In der Pionierphase bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts fehlen tourismuspolitische Ansätze.
- Am Ende des 19. Jahrhunderts wachsen die Hotelkapazitäten stark an. Der Tourismus beginnt sich auf privatwirtschaftlicher Basis zu organisieren. So werden beispielsweise der Schweizer Hotelier-Verein (1882) und der Schweizer Wirtverband (1891) gegründet.
- Während und nach dem Ersten Weltkrieg greift der Bund zum Schutz des Tourismus ein und erlässt 1915 die Verordnung über den Schutz der Hotellerie (Hotelbauverbot, Stundung von Zinsen. 1917 wird die nationale Vereinigung für die Schweizerische Zentralstelle für Reiseverkehr (heute Schweiz Tourismus) gegründet. 1921 wird die Schweizerische Hotel-Treuhand-Gesellschaft (heute SGH) gegründet.
- Mit dem einsetzenden Aufschwung nach dem Zweiten Weltkrieg werden die staatlichen Eingriffe zurück gefahren. Da Hotelbauverbot wird 1952 aufgehoben.
- Ab Mitte der 60-er Jahre erfolgen auf Grund der verstärkten internationalen Konkurrenz und Sättigungserscheinungen gezielte ordnungs- und

¹² in Anlehnung an Greuter Fredy: Bausteine der schweizerischen Tourismuspolitik, Bern 2000, S. 155

strukturpolitische Eingriffe. Dazu zählen z.B. das Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortkredits (HKG) von 1966 und das Schweizerische Tourismuskonzept von 1979.

- Mit den rückläufigen Logiernächtezahlen zeigt sich ab Mitte der 90-er Jahre ein gesteigerter Handlungsbedarf. Schweiz Tourismus wird 1995 neu strukturiert und damit die Marketingkomponente gestärkt. Der Bundesrat verfasst seinen Tourismusbericht von 1996, für die Hotellerie wird im gleichen Jahr der MWST-Sondersatz eingeführt, über das Programm InnoTour wird ab 1998 erstmals ein angebots- und innovationsorientierter Ansatz verfolgt.

Die Beeinflussung des Tourismus erfolgte bis Mitte der 90-er Jahre über verschiedene Einzelerlasse und über andere Politikbereiche (Finanzpolitik, Aussenhandelspolitik etc.). Auf mehrere Interventionen hin sah sich der Bundesrat schliesslich veranlasst, den "Bericht über die Tourismuspolitik des Bundes" zu verfassen. Diesem 1996 publizierten Bericht kam damals eine grosse Bedeutung zu, da er einerseits die Bedeutung und die zukünftigen Entwicklungsleitlinien für den Tourismus aufzeigte, andererseits aber auch eine breit angelegte Diskussion über die volkswirtschaftliche Bedeutung des Tourismus in Öffentlichkeit und Parlament ermöglichte.

3.1.1 InnoTour

Auf der Basis der Erkenntnisse aus dem Bericht von 1996 entstand der Bundesbeschluss über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (InnoTour). Durch den Bundesbeschluss kann für beispielhafte Vorhaben, die zur Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus beitragen, eine Finanzhilfe gewährt werden. Die Finanzhilfe wird nur für Projekte in Schlüsselbereichen des Tourismus gewährt. Als Schlüsselbereiche gelten dabei Massnahmen, die zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen (Hilfe zur Selbsthilfe). Konkret geht es um die Einführung neuer Angebote, die Verbesserung der Dienstleistungen und der Attraktivität der Arbeitsplätze, die verstärkte überbetriebliche aber auch überörtliche, regionale, nationale und letztlich internationale Zusammenarbeit. Der finanzielle Rahmen belief sich auf 18 Millionen Franken, die zwischen 1998 und 2002 zur Verfügung standen. Die Finanzhilfe beträgt maximal 50% der Gesamtkosten eines Projektes und wird in Form eines Pauschalbeitrages gewährt. Empfänger der Finanzhilfe sind nicht Einzelbetriebe, sondern nicht-gewinnorientierte Organisationen (Verkehrsvereine, Verbände, Forschungsstätten und ähnliche Organisationen).

Am 7. Dezember 1999 wurde der Bundesrat mit einer Motion der WAK des Nationalrats¹³ beauftragt, dem Parlament Ende 2001 einen Bericht und gegebenenfalls Anträge mit Massnahmen zur Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebotes im touristischen, insbesondere im gastgewerblichen Bereich vorzulegen. Ziel der Motion war es, Struktur und Qualität der Dienstleistung im Tourismus und Gastgewerbe zu verbessern. In einer Motion der Kommission des Ständerates¹⁴ wurde der Bundesrat ausserdem beauftragt, die Schaffung eines Tourismusgesetzes zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit voranzutreiben.

¹³ Motion der WAK (Kommission für Wirtschaft und Abgaben) des Nationalrates vom 26.10.1999, SR 99.3569n

¹⁴ Motion eingereicht von der Kommission der Ständerates SR 00.016 vom 29.5.2000, SR 00.3202

Gestützt auf die Motion der WAK des Nationalrats hat der Bundesrat im Jahr 2002 seinen zweiten Tourismusbericht publiziert. Der Bericht setzt die mit dem Bericht 1996 eingeschlagene Strategie fort. Auf der Grundlage des Berichtes 2002 wurden dem Parlament folgende Massnahmen dem Parlament vorgeschlagen:

- Verlängerung InnoTour um fünf Jahre und Aufstockung um 25 Mio. Fr.
- Darlehen an die SGH in der Höhe von 100 Mio. Fr.
- Bewilligung von 10 Mio. Fr. im Sinne einer Qualifizierungsinitiative.

Das Parlament hat diese Massnahmen im Jahr 2003 bewilligt. Das bewilligte Darlehen an die SGH wurde jedoch auf 60 Mio. Fr. gekürzt, die anderen 40 Mio. Fr. wurden im Rahmen der parlamentarischen Debatte des Entlastungsprogramms 03 gestrichen.

3.1.2 Finanzhilfe Schweiz Tourismus

Die touristische Landeswerbung ist eine öffentliche Aufgabe. Sie ist an die öffentlich-rechtliche Marketingorganisation Schweiz Tourismus (ST), die ehemalige Fremdenverkehrszentrale, delegiert. Diese Delegation basiert auf dem Gesetz über die Schweizerische Verkehrszentrale aus dem Jahr 1955. Die finanziellen Beiträge des Bundes an Schweiz Tourismus werden per Gesetz in 5-Jahres-Tranchen vom Parlament in einem Bundesbeschluss gesprochen. Für die Periode 2000-2004 wurde ein Zahlungsrahmen von 190 Millionen bewilligt. Eine Evaluation der Eidgenössischen Finanzkontrolle vom März 2004 attestierte Schweiz Tourismus eine hohe Zufriedenheit mit den Dienstleistungen, forderte jedoch Verbesserungen in der Berichterstattung.¹⁵ Im Jahr 2004 gab der neue Zahlungsrahmen für die Periode 2005 - 09 Anlass zu heftigen Diskussionen. Letztlich wurde entschieden, Schweiz Tourismus für die Jahre 2005 – 07 einen Betrag von insgesamt 138 Mio. Fr. zur Verfügung zu stellen. Entgegen der im Gesetz vorgesehenen Periode von fünf Jahren wurde also nur ein Kredit für drei Jahre gesprochen. Mit dem Kredit wurde die Auflage verbunden, die Landeswerbung insgesamt besser zu koordinieren. Ein entsprechender Bericht mit verschiedenen Varianten wurde am 9. Dezember 2005 vom Bundesrat vorgelegt.

3.1.3 Förderung der Beherbergungswirtschaft

Das Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über die Förderung des Hotel- und Kurortskredits (HKG) bildete die Grundlage für die Förderung der Beherbergungswirtschaft. Die dafür zuständige Instanz ist die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH). Wegen der anhaltenden Rezession fand in den 90er Jahren ein Einbruch bei den Hotelinvestitionen statt. Dazu kam, dass der Bund im Rahmen der Sparmassnahmen 1997 das Darlehen für die SGH strich. Für die Hotellerie wird es zunehmend schwieriger, Fremdmittel zu beschaffen. Die Schweizer Banken stufen ihre Kunden nach der Bonität ein und legen entsprechende Zinssätze fest (Basel II). Die Beherbergungsindustrie vermag ihre Betriebe kaum mehr zu erneuern oder neue zu erstellen. Wie in Kapitel 2.2 erwähnt, muss diese jedoch dringend mehr investieren, um konkurrenzfähig zu bleiben.

¹⁵ Eidgenössische Finanzkontrolle: Schweiz Tourismus – Evaluation der Erfolgsbewertungen, der Zusammenarbeit und der Zufriedenheit, Bern, März 2004.

Diese Problematik griffen einige ParlamentarierInnen auf. In der Motion Hess¹⁶ wird das zur Verfügung stellen eines Risikokapitals für die Hotel- und Kurortserneuerung verlangt. Und in der Motion Gadiant¹⁷ wird der Bundesrat eingeladen, in Zusammenarbeit mit den interessierten Kreisen und Banken, neue überbetriebliche Lösungen für die Finanzierung von Hotelinvestitionen in Tourismusorten vorzulegen und allenfalls Vorschläge für notwendige rechtliche, geschäftspolitische und finanzielle Anpassungen im Bereich des Bundesgesetzes über die Förderung des Hotel- und Kurortkredites vom 1. Juli 1966 zu unterbreiten. Der Bundesrat sieht die Lösung in innovativen und kooperativen Finanzierungskonzepten, welche Schlüsselinvestitionen zum Nutzen ganzer touristischer Destinationen tätigen. Die SGH schlägt vor, nur noch Projekte mitzufinanzieren, welche zur Erneuerung und Modernisierung der Hotellerie beitragen. Sie will das Gewicht gegenüber ihren Finanzierungskunden erhöhen. Und die Finanzierungen der SGH sollen durch Beratungs- und Coachingleistungen im Hinblick auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ergänzt werden.

Im Rahmen des Tourismusberichtes 2002 hat der Bundesrat eine Revision des HKG vorgeschlagen. Aus dem HKG wurde das Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft vom 20. Juni 2003. Mit dem neuen Gesetz wurden der Geltungsbereich und die Kriterien umformuliert. Die Darlehen können nur noch an Beherbergungsbetriebe in Fremdenverkehrsgebieten und in Badekurorten gewährt werden, die Gewähr bieten, dass sie fähig und vertrauenswürdig und dass ihre erwarteten Erträge ausreichend sind. Der Bund hat der SGH einen Kredit von 60 Mio. Fr. zur Verfügung gestellt. Der Kredit wird während fünf Jahren ausbezahlt, anschliessend soll die SGH selbsttragend sein.

3.1.4 Sondersatz der Mehrwertsteuer (MWST) für Beherbergungsleistungen

Die Gewährung eines Sondersatzes der Mehrwertsteuer für Beherbergungsleistungen soll den Tourismus mit der Exportwirtschaft gleichstellen. Dieser Sondersatz beträgt zurzeit 3,6%. Er berücksichtigt die Tatsache, dass etwa die Hälfte der Beherbergungsgäste ihren Wohnsitz im Ausland haben und in der Schweiz nicht steuerpflichtig sind.. Dank dem Sondersatz werden die Beherbergungspreise jährlich um insgesamt 140 – 150 Mio. Fr. von der MWST entlastet, was angesichts des allgemein hohen Preisniveaus in der Schweiz als wesentliches Element der internationalen Wettbewerbsfähigkeit beurteilt werden muss. Das Schweizer Stimmvolk hat im November 2004 entschieden, die Möglichkeit eines Sondersatzes in der Bundesverfassung zu verankern. Das Parlament hat Ende 2005 beschlossen, den Sondersatz bis 2010 im Mehrwertsteuergesetz festzuschreiben. Das Eidgenössische Finanzdepartement hat im Jahr 2005 verlauten lassen, dass es eine Vereinheitlichung der Mehrwertsteuer mit einem einzigen Steuersatz anstrebe. Dieser Satz würde unter dem derzeitigen Normalsatz von 7,6% liegen.

Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, kennen fast alle europäischen Staaten einen reduzierten Satz für Beherbergungsleistungen. Ein derart reduzierter Satz ist durchaus EU-konform, da damit die Exportbesteuerung der Beherbergungsdienstleistungen vermindert wird.

¹⁶ Motion Hess vom 23.9.1998, SR 98.3392

¹⁷ Motion Gadiant vom 1.10.1998, SR 98.3428

Abb. 5: Übersicht über die MWST-Sätze in Europa

	Normalsteuer- satz	Reduzierter Satz	Satz für Beherbergung
Austria	20	14/10	10 ¹⁸
Belgium	21	6/12	6
Denmark	25	-	25
Finland	22	17/8	8
France	19.6	5.5	5.5
Germany	16	7	16
Greece	18	8	8
Ireland	20	0/12.5	12.5
Italy	20	4/10	10
Luxembourg	15	3/6/12	3
Netherlands	19	6	6
Portugal	17	5/12	5
Spain	16	4/7	7
UK	17.5	0/5	17.5
Sweden	25	6/12	12
Czech Republic	22	5	5
Estonia	18	-	18
Hungary	25	12	12
Malta	15		
Norway	23		0
Switzerland	7.6	2.4	3.6

Quelle: Hotrec Februar 2001

3.1.5 Spielbankengesetz

Ferner ist zu beachten, dass am 1. April 2000 das neue Spielbankengesetz (SBG) in Kraft gesetzt wurde. Spielbanken und Kursäle stellen einen bedeutenden Attraktivitätsfaktor insbesondere für Tourismusregionen dar. Casinos werden auch von ausländischen Gästen besucht.

Bei der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für die Spielbanken strebte man einerseits fiskalische Einnahmen für Bund und Kantone, andererseits aber explizit auch die Förderung des Tourismus - insbesondere in peripheren Gebieten - an. Die fiskalischen Ziele konnten dank den zentral gelegenen, ertragsstarken Casinos erreicht werden. Dies gilt leider nicht für das gleichrangige Ziel der Tourismusförderung. Sollte sich der Basisabgabesatz wie gesetzlich vorgesehen nach Ablauf der ersten vier Betriebsjahre automatisch verdoppeln (Mindestsatz von 40 Prozent gemäss Art. 41 Abs. 3 SBG), müssten die touristisch geprägten Casinos ihren Betrieb zwangsläufig einstellen. Diese Zerstörung touristischer Infrastruktur würde für die betroffenen Tourismusorte einen grossen Wettbewerbsnachteil darstellen und sich negativ auf das Image der Schweiz als internationale Feriendestination auswirken. Die touristischen Casinos in Arosa und Zermatt mussten bereits schliessen, und die gesetzlichen Rahmenbedingungen gefährden heute auch die noch bestehenden Betriebe in der Peripherie. Eine Überprüfung und

¹⁸ In Österreich sind Bestrebungen im Gange, den Sondersatz im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit auf 5 % zu reduzieren.

Anpassung der geltenden Rahmenbedingungen wird gegenwärtig durch zwei Vorstösse gefordert.¹⁹

3.1.5 Seilbahngesetz

Der Bund regelt den Seilbahnbereich bis anhin über eine Vielzahl von Verordnungen (insbesondere die Luftseilbahnkonzessionsverordnung von 1978 und Seilbahnverordnung von 1986), die sich letztlich alle noch auf das Postregal des Bundes stützen. In der neuen Bundesverfassung (in Kraft seit dem 1.1.2000) ist die Kompetenz des Bundes im Bereich der Seilbahnen neu und explizit festgehalten. Auf dieser neuen Verfassungsgrundlage basiert nun das neue Seilbahngesetz (SebG), welches noch im Jahre 2006 von den eidg. Räten verabschiedet werden soll. Das Seilbahngesetz konzentriert sich auf Aspekte der Konzessionsvergabe und der Betriebssicherheit. Die Förderung von Seilbahnen ist ausgeklammert und soll gemäss Botschaft weiterhin über die Regionalpolitik erfolgen. Das Gesetz enthält keine Strategie oder volkswirtschaftliche Überlegungen über den Bau von Seilbahnen.

3.1.6 Investitionshilfe für die Berggebiete

Ein wichtiges Instrument für die Finanzierung der touristischen Infrastruktur ist das Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) vom 21. März 1997. Es soll unter anderem die wirtschaftlichen Entwicklungsvoraussetzungen und die Wettbewerbsfähigkeit im Berggebiet verbessern. Über das IHG wurden seit 1974 rund 250 Seilbahnprojekte vom Bund mit rund 150 Mio. Fr. an rückzahlbaren Darlehen unterstützt.²⁰

Ende 2002 hat das seco ein Moratorium für die Finanzierung von Seilbahnen über das IHG erlassen. In der Begründung wird darauf hingewiesen, dass die betroffenen Kantone zuerst klare Strategien für ihre Seilbahnpolitik entwerfen und insbesondere aufzeigen sollten, wie sie die Eigenwirtschaftlichkeit der Branche steigern wollen. Diese kantonalen Strategien liegen seit dem Jahr 2005 alle vor und die Förderung wurde wieder aufgenommen.

Die Regionalpolitik steht ihrerseits in einem Reformprozess. Am 16. November 2005 hat der Bundesrat seine Botschaft für eine Neue Regionalpolitik (NRP) vorgelegt. Die NRP konzentriert sich darin vor allem auf die Förderung von Innovation, Unternehmertum und Wettbewerbsfähigkeit. Die Förderung von Seilbahnen ist weiterhin mit Darlehen möglich, sofern sie in regionale Wertschöpfungs-systeme integriert sind. Die NRP soll auf den 1. Januar 2008 in Kraft treten.

3.1.7 Jährliche Bundesunterstützung

Die direkte jährliche Unterstützung des Tourismus durch den Bund kann wie folgt zusammengefasst werden (Bezugsjahr 2005):

¹⁹ Pa.Iv. Brändli vom 17.6.2005, SR 05.415; Pa.Iv. Bezzola vom 17.6.2005, SR 05.424

²⁰ Seilbahnen Schweiz: Seilbahnen in der Schweiz – Fakten und Zahlen, Ausgabe 2005, S. 16

Bereich	Betrag in Mio. Fr.
- Schweiz Tourismus	46
- InnoTour	7
- Kredit an SGH	12
- Weitere (Marktmonitoring, Forschung, Statistik, Mitarbeit in internationalen Organisationen)	2,7
- Darlehen an Seilbahnen und weitere regionalpolitische Fördermassnahmen	variabel

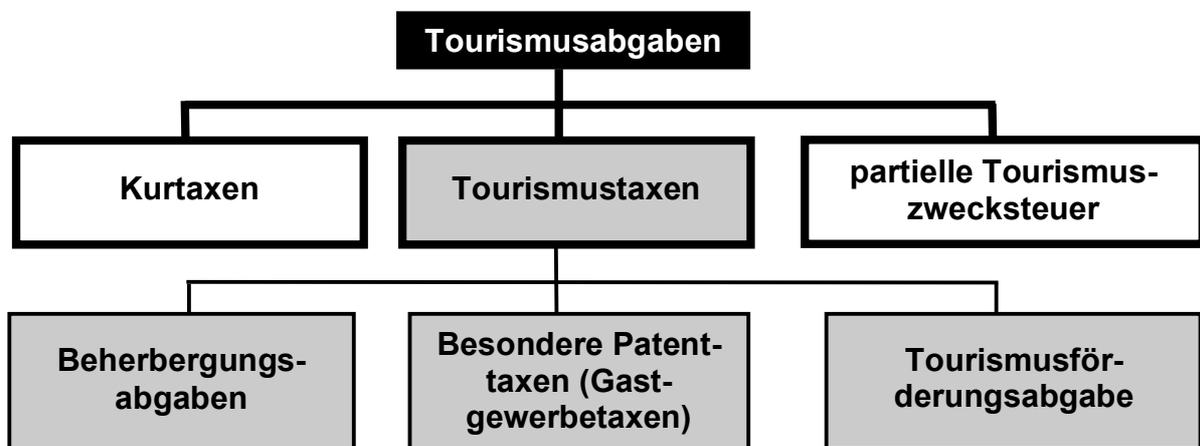
3.2 Kantonale Tourismusförderung

Eine detaillierte Übersicht über den aktuellen Stand der Tourismusförderung in den Kantonen findet sich im Anhang. 19 Kantone haben derzeit ein eigenes Tourismusgesetz. Einige Kantone fördern den Tourismus über das Wirtschaftsförderungsgesetz. Das Spektrum bei den kantonalen Bestimmungen reicht von einfachen Ermächtigungsnormen zugunsten von Gemeinden zum Bezug von Tourismusabgaben bis zu umfassenden Tourismusförderungsgesetzen. Gefördert wird damit die touristische Marktbearbeitung mit Beiträgen an lokale, regionale oder kantonale Tourismusorganisationen und die Steigerung der touristischen Angebotsqualität (Beherbergung, Tourismusinfrastruktur, Berufsbildung, Information usw.) mit Beiträgen, Darlehen und Bürgschaften.²¹

Was die eingesetzten Mittel anbelangt, gewähren die meisten Kantone einen Beitragssatz von höchstens 50% an die anrechenbaren Kosten, in manchen Fällen auch nur 25% oder sogar 20%. Einige Kantone haben als Förderungsinstrumente Fonds eingerichtet (Tourismus-, Hotel- und Restaurationsfonds). Andere Förderungsinstrumente sind Gemeindebeiträge, allgemeine Staatsmittel, Lotteriegelder, Kurtaxen, Patenttaxen, Tourismustaxen, öffentliche Gelder.

Auf kantonaler, regionaler und kommunaler Ebene werden verschiedene Tourismusabgaben erhoben. Diese können wie folgt typologisiert werden:

Abb. 6: Tourismusabgabe im Überblick



Quelle: Öffentliche Mittel für den Tourismus, 1992

²¹ STV: Öffentliche Mittel, 1992

Die Kurtaxe ist vom Gast zu entrichten. Sie wird mehrheitlich auf lokaler Ebene erhoben. Sie dient zur Finanzierung touristischer Einrichtungen und Veranstaltungen. Zu den Tourismustaxen gehört die Beherbergungstaxe, welche von den Beherbergern zu entrichten ist. Sie wird überwiegend im Interesse der Beherberger verwendet. Eine weitere Tourismustaxe ist die Tourismusförderungsabgabe (TFA), welche seit einigen Jahren zusätzlich oder anstelle der Beherbergungstaxe in einigen Kantonen oder Gemeinden eingeführt wurde. Denn wie bereits erwähnt, sind es nicht nur die Beherberger, welche vom Tourismuskuchen profitieren. Die TFA muss auch der Bäcker, der Baumeister usw. entrichten. Die Abgabe wird je nach Tourismusabhängigkeit berechnet. Die Gastgewerbetaxe müssen, wie dem Namen entnommen werden kann, die Gastwirte entrichten. Diese Abgaben werden auch in ihrem Interesse verwendet (Ausbildung, Weiterbildung,...).

3.3 Beurteilung der aktuellen Tourismuspolitik des Bundes

Der Bund unterstützt die Tourismuswirtschaft subsidiär. Er trägt dabei einigen zentralen Problemen der Tourismuswirtschaft Rechnung. Dennoch vermag die aktuelle Situation nicht zu befriedigen. Hierzu einige – nicht abschliessende – Überlegungen:

- Dem Querschnittcharakter der Tourismuspolitik wird heute kaum Rechnung getragen. Die touristischen Positionen in Politikbereichen wie dem Arbeitsmarkt, dem Verkehr oder der Raumplanung müssen mühsam erkämpft werden. Der Tourismusbericht des Bundesrates bemüht sich in seiner Analyse zwar um eine Gesamtschau, verzichtet jedoch auf eine kohärente und umfassende Umsetzung der Erkenntnisse, indem nur einzelne Instrumente (Hotelsanierungen und Innovationsfonds) erneuert, resp. verlängert werden sollen.
- Die unklaren Rahmenbedingungen verschärfen die Problemlage für den Tourismus. Es besteht in diesem Sinne keine Planungssicherheit für die Betriebe. Ein typisches Beispiel war die Frage der MWST-Befreiung der TFA, die von den Tourismusorganisationen eingezogen wird. Erst nach langem Kampf konnte hier eine Lösung getroffen werden.
- Dadurch, dass die Fördermassnahmen zeitlich befristet sind, besteht ein wiederkehrender Erklärungs- und Rechtfertigungsbedarf. Dabei geht es einerseits grundsätzlich um die Rechtfertigung staatlicher Eingriffe, andererseits aber auch um die Gewährung ausreichender finanzieller Unterstützung.
- Im Vergleich zum benachbarten Ausland und insbesondere zum Hauptkonkurrenten Österreich steht die schweizerische Tourismuspolitik auf einer wackligen Basis. Die Schweiz hat es zudem zu lange versäumt, ihre Mittel auch in die Ausgestaltung des Angebotes zu stecken. Darunter leidet die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Tourismusland. Sollte z.B. der MWST-Sondersatz nach 2010 nicht mehr verlängert werden, verschärft sich die Konkurrenzsituation zum Ausland nochmals weiter. Alle umliegenden Staaten mit Ausnahme Deutschlands kennen einen reduzierten Satz für Beherbergungsleistungen.

In der Diskussion um die Tourismuspolitik und um die Konkurrenzfähigkeit des Schweizer Tourismus wird immer wieder auf die Situation im Ausland verwiesen. Im nachfolgenden Kapitel wird deshalb die Tourismuspolitik im benachbarten Ausland dargestellt.

4. Tourismusförderung im benachbarten Ausland

4.1 Tourismuspolitik in der Europäischen Union (EU)

Der Tourismus stellt für die Europäische Union einen sehr wichtigen Wirtschaftszweig dar. Die Mitgliedländer der EU verzeichneten 1999 392,4 Mio. Ankünfte. Dies stellt 59% der weltweiten Ankünfte dar. Die Einnahmen aus dem Tourismus beliefen sich 1999 auf 275 Mrd. Euro. Der Tourismus trägt damit zu 5,5% zum europäischen BIP, zu 6% zur Beschäftigung und zu 30% zum Aussenhandel mit Dienstleistungen bei. Bis zum Jahr 2020 wird mit einem jährlichen Wachstum der Touristenströme um 3,1% gerechnet.

Trotz dieser enormen Bedeutung des Tourismus kennt die EU heute noch keine explizite Tourismuspolitik. In einem langen Prozess, welcher nachfolgend kurz beschrieben wird²², entwickelt sich aber immer mehr ein gemeinsamer Konsens in Richtung auf eine vermehrte Berücksichtigung der Anliegen des Tourismus.

Im Vertrag von Rom (1958) finden sich noch keinerlei Hinweise auf den Tourismus. Erst in den 80-er Jahren fand dieser Wirtschaftszweig Eingang in die Politik der EU. Die Auseinandersetzung mit dem Tourismus in der EU gestaltete sich deshalb so schwierig, weil sich die Entsenderländer des Nordens einerseits und die Empfängerländer des Südens andererseits gegenüberstanden. Nichtsdestotrotz wurde 1987 die Idee eines gemeinsamen Aktionsplanes für den Tourismus entwickelt. Im Zentrum dieses Aktionsplanes stand die bessere saisonale Verteilung des Tourismus. 1990 wurde zum Europäischen Jahr des Tourismus. Dieser Anlass führte innerhalb der EU zu einem besseren Verständnis für die Anliegen des Tourismus und bereitete den Weg dafür, dass 1992 im Vertrag von Maastricht erstmals die Möglichkeit von Massnahmen zur Förderung des Tourismus aufgenommen wurden. Die Realisierung von Massnahmen liegt dabei in der alleinigen Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten. 1995 veröffentlichte dann die Kommission ihr Grünbuch „die Rolle der Union in Bezug auf den Tourismus“. Wichtigster Inhalt ist der verstärkte Kontakt zu den nationalen Körperschaften. In den Jahren 1995 und 1996 beschloss die Kommission verschiedene Massnahmen zur Förderung des Tourismus. Dazu gehörten Massnahmen zur Verbesserung der Dienstleistungen, der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Organisationen, die Verbesserung des Zugangs zum Tourismus für die Bürger, die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen für den Tourismus und für ein besseres Verhältnis zwischen touristischer Nutzung und natürlichen Ressourcen. Im November 1997 erklären die Tourismusminister der EU in Luxemburg, dass eine nachhaltige Tourismusentwicklung zu einer Reduktion der Arbeitslosigkeit beitragen könne. Resultat dieser Erklärung ist die Mitteilung der Kommission vom 28. April 1999 „Das Beschäftigungspotential der Tourismuswirtschaft“. Der Rat lud daraufhin (21. Juni 1999) die Kommission und die Mitgliedländer zu einer verstärkten Kooperation in den Belangen des Tourismus ein. Vier Ziele wurden festgelegt:

- Vereinfachung des Informationsaustausches und -flusses, insbesondere durch die Nutzung neuer Technologien,
- Verbesserung der Ausbildung

²² Zusammengestellt nach: <http://www.tourisme.gouv.fr/POLITIQUE/Lille2000-4.htm>

- Verbesserung der Qualität der touristischen Produkte
- Förderung des Schutzes der Umwelt und einer nachhaltigen Tourismusentwicklung.

Verschiedene Arbeitsgruppen wurden mit der Konkretisierung dieser Ziele beauftragt. Das Parlament der EU forderte seinerseits im Februar 2000 die Mitgliedländer dazu auf, ihre tourismuspolitischen Aktivitäten zu koordinieren, strategische Prioritäten festzulegen und Aktionsprogramme auszuarbeiten.

Das aktuellste und derzeit wichtigste tourismuspolitische Dokument der EU ist die Mitteilung der Kommission vom 13. November 2001 über die Zusammenarbeit für die Zukunft des Tourismus in Europa. Diese Mitteilung stellt eine Weiterentwicklung der Mitteilung aus dem Jahr 1999 dar. Mit der Mitteilung von 2001 will die Kommission einen strategischen Ansatz entwickeln, welcher zur Konsolidierung der Bedingungen für einen nachhaltigen und hochwertigen Tourismus und zu wettbewerbsfähigen europäischen Tourismusunternehmen führen soll. Dieser strategische Ansatz umfasst u.a. folgende Punkte:

- Bessere Nutzung der bestehenden Informationen und Nutzung vorbildlicher Verfahren
- Anpassung des Tourismusangebots an die Markttrends
- Integration der Belange des Tourismus in die verschiedenen anderen Politikfelder
- Festlegung konkreter Massnahmen und deren Kosten
- Förderung der Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien

Die Europäische Kommission veranstaltet jedes Jahr ein Europäisches Tourismusforum, um den Meinungs austausch über die Frage zu ermöglichen, wie diese wichtige Branche wettbewerbsfähig bleiben kann. Am vierten Tourismusforum im Jahr 2005 in Malta ging es um eine bessere Regulierung und um die nachhaltige Entwicklung. Anlässlich seiner Eröffnungsrede wies der Vizepräsident der Europäischen Kommission Günter Verheugen darauf hin, dass in den nächsten Monaten eine neue EU-Tourismuspolitik zu erwarten sei, die eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Tourismus ins Zentrum stelle und die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern solle.

4.2 Tourismuspolitik in Frankreich

Frankreich verzeichnete im Jahr 2004 75 Mio. Ankünfte. Zwei Millionen Beschäftigte arbeiten direkt oder indirekt für den Tourismus. Der Beitrag zum BIP beläuft sich auf 6,6%. Frankreich kennt kein eigentliches Tourismusgesetz. Der Tourismus wird primär über die verschiedenen Sektoralbereiche geregelt.

Die französische Tourismuspolitik verfolgt gemäss dem Staatssekretariat für Tourismus folgende Zielsetzungen und Stossrichtungen²³:

- **Ziel 1: Die Anerkennung des Tourismus bei den wirtschaftlichen und politischen Akteuren verbessern.**
 - „Observatoire“ des Tourismus

²³ Quelle: http://www.tourisme.gouv.fr/politique/pt_texte.html

- Rechtlicher Rahmen für den Tourismus (public-private-partnership z.B. Maison de France, Tourismusforschung u.a.; Conseil national du Tourisme; Code du tourisme)
- **Ziel 2: Förderung der Tourismusaktivitäten im Sinne einer nachhaltigen und ausgewogenen Entwicklung**
 - Ausgewogenere räumliche Verteilung des Tourismus, insbesondere Förderung des Tourismus im ländlichen Raum und in mittleren Höhen.
 - Stärkung der Anziehungskraft der Regionen durch Verbesserung der Angebotsgestaltung, fiskalische Entlastungen für Ferienwohnungen, Contrats de plan etc.
 - Touristische Aktivitäten fördern (z.B. Kulturtourismus, Wandern, Erlebnisferien etc.)
 - Flächendeckende Werbung
 - Weiterentwicklung des Know how im Bereich nachhaltiger Tourismus (Forschung, Beratung usw.)
 - Verstärkte Zusammenarbeit unter den verschiedenen Partnern des ländlichen Tourismus und der Regionen (z.B. durch die Schaffung der Conférence permanente du tourisme rural im Jahr 2001).
 - Arbeit und Ausbildung (z.B. 35-Stunden Woche und Lohnwesen)
 - Verbesserung der Lebens-, Arbeits- und Lohnverhältnisse der Saisonniers
 - Verbesserung der räumlichen Mobilität in Europa
 - Anpassung der Ausbildung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmer an die Entwicklungen im Tourismus
 - Förderprogramm für junge Arbeitnehmer
 - Angebotsqualität
 - Einführung von transparenten Qualitätsnormen
 - Aufwertung der bereits bestehenden touristischen Infrastruktur
 - Bessere Lenkung der Besucherströme in den stark frequentierten Stationen
 - Entwicklung einer Strategie für den Freizeitverkehr
 - Internationale Werbung
 - Tourismuswerbung im Ausland
 - Förderung neuer Informations- und Telekommunikationstechnologien
 - Förderung der europäischen Tourismuswerbung auf globaler Ebene
- **Ziel 3: Ferien für alle Bevölkerungsteile ermöglichen**
 - Kampf gegen den Ausschluss von Bevölkerungsteilen
 - Unterstützung für soziale Tourismusformen
 - Verbesserung der Zusammenarbeit der betroffenen Organisationen
 - Recht auf Ferien für alle
 - Die Solidarität unter den Akteuren der Tourismusindustrie verstärken
 - Verbesserung des Zugangs zu touristischen Angeboten für behinderte Personen
- **Ziel 4: Frankreich soll zu einem Vorzeigeland für die touristische Entwicklung werden**
 - Einsatz für eine vermehrte Berücksichtigung ethischer Aspekte auf nationalem und globalem Niveau
 - Kampf gegen negative Folgen des Tourismus
 - Förderung des Tourismus als Beitrag für die Friedenserhaltung und Toleranz
 - Einflussnahme auf die europäischen und internationalen Organisationen
 - Das französische Tourismusentwicklungsmodell soll weltweit bekannt gemacht werden
 - Das Know how soll „exportiert“ werden.

Zur Förderung des Tourismus setzt Frankreich verschiedene Instrumente ein. Neben rein tourismuspolitischen Instrumenten wie der Unterstützung der Maison de France kommt vor allem auch raumordnungspolitischen Instrumenten eine grosse Bedeutung zu. Nachfolgend werden einige aktuelle und einige bereits abgeschlossene, aber interessante Instrumente kurz erläutert:

- Maison de France: Landeswerbung. Beitrag Staat 2004: 30,1 Mio. €
- Unterstützung weiterer nationaler und internationaler Werbekampagnen, z.B. Campagne tourisme de pays (Ländlicher Tourismus) mit einem Beitrag von 16 Mio. FF alleine für diese Kampagne.²⁴
- Förderung von Unterkunftsmöglichkeiten im ländlichen Raum zur Förderung des Ländlichen Tourismus. Zeitlich beschränkt von 1998 bis zum 31. Dezember 2002. Bestandteil der Bestimmung ist eine Steuerreduktion für Investoren.²⁵
- Seit April 2001: Zur Förderung der Renovation von Feriensiedelungen gewährt der Staat Befreiung von der Mehrwertsteuer.
- Seit 1998 Förderprogramm für Langsamverkehr
- Innerhalb der Neuorientierung der Raumplanung wurde der Tourismus als ein Schwergewicht definiert. Folgende Zielsetzungen sollen angestrebt werden: Verbesserung der Qualität und der Vermarktung der touristischen Unterkünfte; die Organisation und Umsetzung eines strategischen Massnahmenplanes der Tourismuswirtschaft; die Anpassung der Betriebe an die Marktentwicklung; die Konkretisierung des rechtes auf Ferien für alle; die Verstärkung der Anziehungskraft der Regionen basierend auf deren nachhaltiger Entwicklung. Zur Umsetzung dieser Zielsetzungen schliesst der Staat mit den Regionen einen Vertrag ab. Ein Betrag von 788 Mio. FF steht für die Umsetzung zur Verfügung.²⁶
- Ergänzend zu den Regionsverträgen beschloss die französische Regierung für die Periode 2000 – 2003 ein Massnahmenpaket von 420 Mio. FF zur Verbesserung der touristischen Dienstleistungen in jenen Regionen, die Sturmschäden zu verzeichnen hatten und die vom Tankerunglück vor der bretonischen Küste betroffen waren.²⁷
- Interregionale touristische Zusammenarbeit als weitere Ergänzung zu den Regionsverträgen. Zielsetzungen: Gemeinsame Aktionen in den Bereichen Bauwesen, Animation, Entwicklung neuer touristischer Produkte und Marketing. Der Staat unterstützt diese Aktivitäten zwischen 2000 und 2006 mit insgesamt 109 Mio. FF.²⁸

Die aktuellen, direkten Ausgaben des französischen Staates für den Tourismus sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst.

²⁴ Quelle: <http://www.tourisme.gouv.fr/POLITIQUE/Promo.htm>

²⁵ Quelle: <http://www.tourisme.gouv.fr/POLITIQUE/Amortiss.htm>

²⁶ Quelle: <http://www.tourisme.gouv.fr/POLITIQUE/Cper.htm>

²⁷ Quelle: idem

²⁸ Quelle: <http://www.tourisme.gouv.fr/POLITIQUE/Massif.htm>

Abb.7: Aktuelle Tourismusaussgaben in Frankreich

Données budgétaires (en millions d'Euros)	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004
1. Observation économique et études	2,48	2,46	3,01	2,81
2. Soutien au développement de l'emploi et de l'industrie touristique	2,68	2,66	2,24	2,52
3. Développement et aménagement touristique durable du territoire	17,79	16,71	16,31	15,30
4. Mise en œuvre d'une politique sociale concrétisant l'accès aux vacances pour tous	4,57	4,96	5,66	2,53
5. Promotion de l'image touristique de la France	28,31	28,23	28,89	30,11

Quelle: <http://www.tourisme.gouv.fr>

Fazit: Der französische Staat kennt zwar kein eigentliches Tourismusgesetz, stellt aber über eine Unzahl von Dekreten sehr viele Mittel für die Tourismusförderung zur Verfügung. Das Schwergewicht liegt dabei eindeutig bei den raumplanerischen Massnahmen. Nach dem Erdgipfel von Johannesburg 2002 hat Frankreich zudem die nachhaltige Entwicklung als oberstes Ziel in allen Politikbereichen definiert und setzt nun auch im Tourismus sehr viel Gewicht auf die entsprechenden Anliegen. Dabei werden nachhaltige Tourismusformen und die Entwicklung des ländlichen Raumes besonders gefördert. Besonders markant ist zudem, dass Frankreich wesentlich mehr Mittel zur Verbesserung des Angebotes aufwendet, als für die Landeswerbung.

Frankreich unterstützt die Tourismuswirtschaft mit einem MWST-Sondersatz für Beherbergungsleistungen von 5,5%, der im Vergleich mit dem Normalsatz um 72 % ermässigt ist.

4.3 Tourismuspolitik in Deutschland²⁹

Dem Tourismus kommt als Wirtschaftsfaktor in Deutschland grosse Bedeutung zu. So trägt die Tourismusbranche als nach dem Handel grösster Dienstleistungssektor mit 8 % zum Bruttoinlandsprodukt der Bundesrepublik Deutschland bei. Die Zahl der im Tourismus Beschäftigten beläuft sich auf 2,8 Mio. Personen, die Zahl der Ausbildungsplätze auf rund 100'000.

Die Ziele der Tourismuspolitik werden im Tourismusbericht 2003 wie folgt umschrieben: *„Aufgabe der Bundesregierung ist es auch in der Tourismuspolitik als Teilbereich der allgemeinen Wirtschaftspolitik, die unternehmerische Eigenverantwortung zu stärken und die Rahmenbedingungen für die Tourismuswirtschaft zu verbessern, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Dies schließt ein, dass der Bund, zusammen mit Ländern und Kommunen, die notwendige Infrastruktur bereitstellt. Die konkrete Planung, Entwicklung und unmittelbare Förderung des Tourismus liegt generell in der Verantwortung der Bundesländer.“*³⁰

²⁹ Alle Angaben in diesem Kapitel stammen aus: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (bmwa): Tourismuspolitischer Bericht der Bundesregierung - 14./15. Legislaturperiode, 2003

³⁰ bmwa 2003, S.12

Die Tourismusbranche ist in die allgemeinen Förderprogramme der Bundesregierung einbezogen. So profitiert sie von den Instrumenten der Mittelstandsförderung und von der Regionalförderung für strukturschwache Gebiete. Darüber hinaus sind im Bundeshaushalt Mittel für die "Deutsche Zentrale für Tourismus (DZT)" und für die Bearbeitung ausgewählter Marktsegmente veranschlagt.

Tourismusförderung im Rahmen der Mittelstandsförderung: Im Rahmen der Mittelstandsförderung werden Existenzgründungen von Kleinunternehmen steuerlich und verwaltungstechnisch bevorzugt, indem sie einer Minimalbesteuerung unterliegen und möglichst von bürokratischen Hemmnissen entlastet werden. Ein weiteres Kernelement der Mittelstandsoffensive ist eine ausreichende Finanzierung des Mittelstandes über die Mittelstandsbank, ein öffentlich-rechtliches Kreditinstitut. Zu den Dienstleistungen der Mittelstandsbank gehören Beratungsleistungen, Risikokapital und Kapitalbeteiligungen.

Tourismusförderung im Rahmen der Regionalpolitik: Die Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GA) ist für den Tourismus von besonderer Bedeutung. Sowohl in den strukturschwachen Regionen der alten Bundesländer als auch in den neuen Ländern, die insgesamt Fördergebiet sind, partizipiert die Tourismuswirtschaft erheblich an der Investitionsförderung. Mit Mitteln der GA können Investitionen der gewerblichen Wirtschaft, einschließlich der Tourismuswirtschaft sowie der wirtschaftsnahen Infrastruktur, z. B. Geländeerschließung für den Tourismus, öffentliche Einrichtungen des Tourismus, gefördert werden. Die Förderung erfolgt auf der Grundlage eines von Bund und Ländern im Bund-Länder-Planungsausschuss gemeinsam aufgestellten jährlichen Rahmenplans. Der Höchstfördersatz beträgt 90%.

Abb.8: Förderung des Gastgewerbes und des Tourismus über die deutsche Regionalpolitik

Gewerbliche Wirtschaft: Förderung des Gastgewerbes Bewilligungen im Zeitraum 1991 – 2002					
	Anzahl der Fälle	Investitions- volumen in Mio. €	Bewilligte GA-Mittel in Mio. Euro	Dauerarbeitsplätze	
				zusätz- lich	gesichert
Alte Bundesländer					
1991 – 2002	602	829,90	92,42	3.023	2.704
1.1. – 31.12.2002	26	36,85	5,21	140	105
Neue Bundesländer und Berlin					
1991 – 2002	7.582	8.593,12	2.236,35	35.546	18.317
1.1. – 31.12.2002	211	417,23	186,30	1.000	2.337

Wirtschaftsnahe Infrastruktur: Förderung des Tourismus Bewilligungen im Zeitraum 1991 - 2002			
	Anzahl der Fälle	Investitions- volumen in Mio. Euro	Bewilligte GA- Mittel in Mio. Euro
Alte Bundesländer			
1991 – 2002	437	509,25	209,92
1.1. – 31.12.2002	18	14,60	15,27
Neue Bundesländer und Berlin			
1991 – 2002	3.322	3.772,35	2.757,28
1.1. – 31.12.2002	142	136,24	120,58

Quelle: bmwa 2003, S. 47f

Die **Deutsche Zentrale für Tourismus (DZT)** wird mehrheitlich vom Bund finanziert. Im Jahr 2003 betrug der Bundeszuschuss 23,5 Mio. Euro bei einem Gesamtbudget der DZT von 32,8 Mio. Euro. Schwergewicht der Aktivitäten wurde auf die Erschließung neuer Märkte in Osteuropa, Russland und China gelegt.

Die Bundesregierung unterstützt die Entwicklung **ausgewählter Segmente des touristischen Marktes**. Aus tourismuspolitischer Sicht interessiert dabei vor allem

ihr wirtschaftliches Potenzial für die kleine und mittelständische Tourismuswirtschaft, die nicht auf Größenvorteile setzen kann, um am Markt zu bestehen. Ziel ist es, die touristischen Anbieter für zusätzliche Marktchancen durch zielgruppenorientierte touristische Produkte zu sensibilisieren und ihnen Wege zur Erschließung der wirtschaftlichen Möglichkeiten aufzuzeigen. Zu den ausgewählten Segmenten gehören namentlich der naturnahe Tourismus, der barrierefreie Tourismus, Urlaub für Familien sowie Urlaub für Kinder und Jugendliche.

Die Bundesregierung legt ferner grossen Wert auf die **berufliche Qualifizierung** über das Bildungssystem. Entsprechende Weiterbildungskurse werden finanziell unterstützt. Das Fördervolumen umfasste im Jahr 1998 rund 1,4 Mio. Euro.

Das **Deutsche Seminar für Fremdenverkehr**, Berlin, führt jährlich rund 70 Fachseminare mit über 200 Veranstaltungstagen durch, welche vom Bund mit 700'000 Euro bezuschusst werden. Jährlich nehmen etwa 1.500 Fachkräfte der Tourismuswirtschaft diese berufsbegleitende Weiterbildung in Anspruch.

4.4 Tourismuspolitik in Österreich³¹

Die Regelung von spezifisch tourismuswirtschaftlichen Bereichen ist in Österreich grundsätzlich Landessache. So verfügt jedes einzelne Land über ein eigenes Fremdenverkehrs- bzw. Tourismusgesetz.

Auf Bundesebene ist die Tourismuspolitik beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit BMWA angesiedelt. Das BMWA legt die strategischen Zielsetzungen der bundesweiten Tourismuspolitik und die konkreten Handlungsfelder und Zielsetzungen fest. Aktuelle strategische Zielsetzungen sind:

- Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Tourismuswirtschaft
- Qualitäts- und Standortverbesserung
- Optimierung der Betriebsgrößen zur Etablierung eines Ganzjahrestourismus und zur Verbesserung der Eigenkapitalstruktur der Betriebe
- Bildung von Kooperationen und Netzwerken
- Initialisieren von zeitgemässen Werbeaktivitäten

Ausgehend von den strategischen Zielsetzungen wurden folgende konkrete Handlungsfelder und Ziele definiert:

- **Innovation und Kooperation:** zur Unterstützung der Produktentwicklung auf betrieblicher Ebene bzw. zur Steigerung der Effizienz von Organisationsstrukturen im Tourismus werden innovative Programme und Projekte zur Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit entwickelt
- **Arbeitswelt im Tourismus:** Ziel ist die verbesserte Durchsetzung der Branche am inländischen Arbeitsmarkt
- **IT und neue Medien:** mit Massnahmen in diesem Bereichen soll der Strukturwandel konkret Unterstützung beim Wandelprozess durch den Einsatz von IT und neuen Medien unterstützt werden
- **KMU-Struktur:** langfristige Sicherung der kleinen und mittleren Familienbetriebe
- **Tourismusmarketing:** professionelle Vermarktung über Österreich Werbung.

³¹ Zusammengestellt nach: <http://www.bmwa.gv.at/BMWA/Themen/Tourismus/Tourismus/default.htm>

Für die Tourismusförderung werden neben den Bundesmitteln auch Mittel aus der EU-Kohäsionspolitik eingesetzt. Im Sinne eines One-Stop-Shops wurde die Tourismusförderung mit Bundesmitteln seit 2001 bei der Österreichischen Hotel- und Tourismusbank GmbH (ÖHT) konzentriert. Die ÖHT fördert auf der Grundlage des KMU-Förderungsgesetzes bzw. davon abgeleiteter Richtlinien die als förderbar definierten Vorhaben. Auf Basis derselben gesetzlichen Grundlage übernimmt die ÖHT auch Garantien für Tourismus- und Freizeitbetriebe. Die ÖHT agiert zudem als Treuhandbank für die Gewährung von Krediten aus der EU-Kohäsionspolitik an die Tourismuswirtschaft.

Die sogenannten TOP-Tourismus Förderaktionen 2001 bis 2006 sind nachfolgend tabellarisch dargestellt:

TOP	Art der Förderung
Teil A: Verbesserung der Angebotsstruktur	<ul style="list-style-type: none"> • Eigen- und Beteiligungskapital in Form eines Einmalzuschusses von 5% der förderbaren Investitionskosten • Investitionskredit durch die Kreditwirtschaft in Form eines Einmalzuschusses von 5% der förderbaren Investitionskosten • Investitionskredit durch die ÖHT in Form eines Zinszuschusses von 2% auf 10 Jahre
Teil B: Beratung und Ausbildung	<ul style="list-style-type: none"> • Einmalzuschuss von maximal 50% der Kosten für Entwicklung von Marktstrategien und neuen Produkten, zur strategischen Unternehmensplanung und externe Beratungs- und Ausbildungsmassnahmen. Der Zuschuss wird von Bund und Bundesland je zur Hälfte getragen.
Teil C: Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> • Einmalzuschuss von max. 50% der Gründungs- und Weiterentwicklungskosten einer Kooperation (z.B. Zusammenführen von Tourismusorganisationen, Massnahmen zur Steigerung der Marktpräsenz usw.). Bund und Bundesland tragen je die Hälfte der Kosten.
Teil D: Restrukturierungsmassnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Übernahme einer Garantie • Zinszuschuss von max. 2% für Langzeitdarlehen oder Beteiligungen • Übernahme der Kosten des Sanierungskonzeptes oder von Coachingleistungen.
Teil E: Unternehmensgründungen und -übernahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Einmalzuschuss in der Höhe von max. 25% der Gründungs-, Start- und Inangsetzungskosten. Der Zuschuss beträgt minimal 1'000 Euro und maximal 20'000 Euro.

Dazu kommen

- Übernahme von Garantien für Tourismus- und Freizeitbetriebe 2001-06
- Einräumen von Krediten aus der nationalen Beteiligung an der EU-Kohäsionspolitik an die Tourismuswirtschaft
- Weitere nationale Förderungen wie beispielsweise das Schutzhüttensanierungsprogramm zusammen mit dem Verband Alpiner Vereine Österreichs oder die Förderung von Urlaub auf dem Bauernhof.

Die für Österreich anwendbaren EU Förderprogramme sind bis 2006 namentlich:

- Ziel 1 – Besonders benachteiligte Gebiete, in Österreich das Burgenland.
- Ziel 2 – ländliche Gebiete mit Rückgang in der Industrie sowie städtische Gebiete

- Leader+ - Gemeinschaftsinitiative zur ländlichen Entwicklung
- Interreg III – Gemeinschaftsinitiative zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Das Fördervolumen für das Jahr 2004 ergibt sich aus nachfolgender Tabelle. Daraus zeigt sich, dass Österreich auf der nationalen Ebene über seine verschiedenen Förderprogramme im Jahr 2004 über 160 Mio. Euro in die Förderung des Tourismus investiert hat.

Abb. 9: Ausmass der Tourismusförderung in Österreich

Förderobjekt	Förderung in Mio. Euro
TOP A Verbesserung der Angebotsstruktur	101,3
TOP B Beratung und Ausbildung	0,04
TOP C Kooperation	0,268
TOP D Restrukturierungsmassnahmen	0,7
TOP E Unternehmensgründungen und –übernahmen	0,7
Garantien	14,8
Nationale Mittel der EU-Kohäsionspolitik	31,63
Einzelsubventionen	5,1
Ziel 1 (Tourismusrelevant)	0,572
Ziel 2 (Tourismusrelevant)	7,3
Leader+	k.A.
Interreg III	k.A.

Quelle: BMWA: Tourismusbericht 2004

Dazu kommt noch die Bundesunterstützung für Österreich Werbung, welche im Jahr 2005 rund 24,1 Mio. € ausmachte (bei einem Gesamtbudget von 49.5 Mio. €).

Österreich unterstützt die Tourismuswirtschaft ferner mit einem MWST-Sondersatz für Beherbergungsleistungen von 10%, der im Vergleich mit dem Normalsatz um 50 % ermässigt ist.

4.5 Tourismuspolitik in Italien

Die nationale Tourismuspolitik Italiens ist geprägt durch das spannungsgeladene Verhältnis zwischen Zentralstaat und Regionen. Die Nachkriegsverfassung von 1947 wies die Kompetenzen für den Tourismus eindeutig den Regionen zu. Die Regionen erhielten aber lange Zeit weder den nötigen Handlungsspielraum noch die finanziellen Mittel vom Zentralstaat. Mit dem ersten nationalen Tourismusgesetz von 1983 sollte die Koordination im Tourismus verstärkt werden. Die Umsetzung des Gesetzes scheiterte aber ausgerechnet in diesem Bereich an der Opposition der Regionen. Die 90-er Jahre waren auf nationaler Ebene geprägt durch zahlreiche Dekrete zur Tourismuspolitik. Die entscheidenden Weichen wurden aber in der Föderalismusreform und hier insbesondere mit einem entsprechenden Gesetz aus dem Jahr 1997 gestellt. Die Regionen erhielten nun endlich mehr Kompetenzen und die entsprechenden finanziellen Mittel.

Die Einsicht, dass das Gesetz von 1983 seine Koordinationsfunktionen nicht (mehr) erfüllen konnte, führte zur Reform der Tourismuspolitik. Dieser Reformprozess mündete im Tourismusgesetz vom 29. März 2001 (Legge 135/2001). Wesentlichste Bestandteile dieses Tourismusgesetzes sind:

- Die Möglichkeit, Leitprinzipien (linee guida) für den Tourismus auf nationaler Ebene zu fixieren (Art. 2), wobei vor allem Minimalstandards im Vordergrund stehen.
- Die Errichtung einer Nationalen Tourismuskonferenz (Art. 3), welche Empfehlungen über die strategische Ausrichtung der Tourismuspolitik erlassen kann. In der Tourismuskonferenz sind sowohl Vertreter des Staates, der Regionen, der Tourismusanbieter, von Nichtregierungsorganisationen, der Sozialpartner als auch der Umweltverbände usw. vertreten.
- In Art. 4 werden die Rechte der Touristen umschrieben (z.B. Informationen über Klassifikationen und Signalisationen).
- In Art. 5 wird die Bedeutung von so genannten lokalen Tourismussystemen betont (integriertes Angebot von Kulturerbe, Umwelt und touristischen Attraktionen mit typischen landwirtschaftlichen oder handwerklichen Produkten).
- Art. 6 bildet die Basis für die Errichtung eines Fonds für die Kofinanzierung von touristischen Angeboten. In Art. 12 wird dieser Fonds quantifiziert. Für das Jahr 2000 sollen 270 Mrd. Lire, für das Jahr 2001 80 Mrd. Lire, für das Jahr 2002 55 Mrd. Lire und für das Jahr 2003 5 Mrd. Lire bereitgestellt werden. Die Einlagen in den Fonds belaufen sich somit auf insgesamt 410 Mrd. Lire (210 Mio. EURO).
- Art. 7 enthält Vorschriften über die touristischen Unternehmungen und die Berufsausübung.
- Mit Art. 10 wird ein Fonds-de-roulement für touristische Leistungen und Ersparnisse errichtet. Die Einlagen in den Fonds belaufen sich auf jährlich 7 Mrd. Lire (3,61 Mio. EURO) für die Jahre 2000 – 2003.

Entsprechend der langen Entstehungsgeschichte ist das Gesetz von 2001 stark vom Gedanken des Subsidiaritätsprinzips geprägt. Die Entwicklung der touristischen Wettbewerbsfähigkeit soll vor allem durch eine Stärkung der Netzwerke unter den touristischen Leistungsträgern erwirkt werden. In der Tat nehmen die Regionen eine zentrale Rolle in der Umsetzung des Gesetzes ein. Dies zeigt sich in ihrer tragenden Rolle in der nationalen Tourismuskonferenz, in der Bedeutung der „Lokalen Tourismussysteme“ aber auch in der erforderlichen Kofinanzierung der Massnahmen des Fonds gemäss Art. 6 (die Regionen müssen 70% zur Finanzierung der Massnahmen beitragen, der Zentralstaat trägt 30%).

Neben dem Tourismusgesetz gibt es auf nationaler Ebene zahlreiche mehr oder weniger koordinierte Bestrebungen zur Förderung des Tourismus. Dazu gehört beispielsweise die Ente Nazionale Italiano per il Turismo (ENIT, vergleichbar mit Schweiz Tourismus), welche über ein jährliches Budget von rund 35 Mio. Euro verfügt. Wichtig sind zudem vor allem die Förderprogramme der EU.

Ab Mitte der 70-er Jahre erliessen alle Regionen und die beiden autonomen Provinzen Italiens ihre eigenen Tourismusgesetze. Auf Stufe der Regionen sind für die Entwicklung des Tourismus vor allem auch die sektoralpolitischen Massnahmen sowie die Förderprogramme der EU wichtig. Dabei sind besonders zu erwähnen die regionalen operativen Programme, die Leader-Initiative, die territorialen Programmvereinbarungen, die Territorialpakte und die sogenannten Integrierten territorialen

Projekte (Progetti Integrati Territoriali). Diese Bestrebungen wiesen auf das grosse Gewicht hin, welches einem integrierten territorialen Ansatz beigemessen wird. In Italien wurde offensichtlich erkannt, dass der Tourismus nicht isoliert sondern als wichtiger Bestandteil eines regionalen Produktionssystems betrachtet werden muss.

Italien unterstützt die Tourismuswirtschaft mit einem MWST-Sondersatz für Beherbergungsleistungen von 10%, der im Vergleich mit dem Normalsatz um 50 % ermässigt ist.

4.6 Würdigung der Tourismuspolitik im benachbarten Ausland

Die nachfolgende Tabelle vermittelt einen synoptischen Überblick über die Tourismusförderung im benachbarten Ausland. Es zeigt sich, dass die erfassten Länder jährlich mehrere Hundert Millionen Franken in ihre Tourismusförderung stecken, wobei rein finanziell gesehen das Schwergewicht bei der Infrastrukturfinanzierung und der Angebotsgestaltung liegt. Fast alle europäischen Staaten kennen zudem einen reduzierten MWST-Satz für Beherbergungsleistungen. Der Satz beträgt meist die Hälfte des Normalsatzes, liegt aber z.B. in Frankreich auch deutlich darunter.

Abb.10: *Tourismuspolitik im benachbarten Ausland*

Bereich	Österreich	Deutschland	Frankreich	Italien
Landeswerbung	Österreich Werbung: 24,1 Mio €	DZT: 23,5 Mio. € p.a.	Maison de France: 30,1 Mio € p.a.	35 Mio. € p.a.
Angebotsgestaltung	Verschiedene Schwerpunktprogramme	Verschiedene Schwerpunktprogramme	17,8 Mio. € über Raumordnungspolitik	Fonds mit 210 Mio €
Innovations- und Kooperationsförderung	Beratung und Ausbildung 0,04 Mio. €, Kooperationsförderung 0,268 Mio. €, Unternehmensgründungen 0,7 Mio. €	Schulungs- und Beratungsprogramme: ca. 1,4 Mio € p.a.	5,3 Mio. € soziale Tourismusförderung und Begleitmassnahmen	Fonds mit jährlichen Einlagen von 3,61 Mio. €
Infrastrukturfinanzierung	161,4 Mio. € p.a. Top A und D sowie Garantien, nationale Reg. Pol.-Mittel, Einzelsubventionen sowie Mittel aus EU Regionalpolitik	327,3 Mio. € p.a. zur Förderung des Gastgewerbes und des Tourismus	Verschiedene Schwerpunktprogramme, z.B. Amortissements Demessine. Villages Résidentiels du Tourisme: keine MWST	Förderprogramme der EU
Mehrwertsteuer: Sondersatz / Normalsatz	10%/20%	16%/16%	5,5%/19,6%	10%/20%

Quelle: *eigene Darstellung*

Im Gegensatz zu den dargestellten europäischen Staaten investiert die Schweiz relativ wenig in die Angebotsgestaltung. Hier zeigt sich ein erheblicher Nachholbedarf. Mit einem Rahmengesetz für den Tourismus könnte die Grundlage gelegt werden, für einen gezielteren und besser koordinierten Mitteleinsatz.

5. Möglichkeiten der Tourismusförderung in der Schweiz

Tourismusgesetz als Lösung

Mit einem Tourismusgesetz könnten einige der in Kapitel 3.3 (Beurteilung der aktuellen Tourismuspolitik des Bundes) aufgeworfenen Probleme gelöst und gegenüber den ausländischen Verhältnissen vergleichbare Rahmenbedingungen geschaffen werden. Dieses Gesetz müsste als Rahmengesetz das Dach über die verschiedenen bestehenden tourismuspolitischen Bestrebungen bilden. Ein entsprechender Vorschlag wurde durch den SAB-Präsidenten und Ständerat Theo Maissen bereits im Jahr 1999 formuliert. In einer Motion der Spezialkommission des Ständerates zum Legislaturprogramm wurde am 29. Mai 2000 erneut die Schaffung eines Tourismusgesetzes gefordert. Nationalrat Peter Vollmer hat dieses Anliegen im November 2002 erneut aufgenommen und eine Motion für ein Tourismusgesetz eingereicht. Darin wird der Bundesrat beauftragt, ein Tourismusgesetz auszuarbeiten, das in einer Gesamtsicht die Aufgaben und Massnahmen des Bundes im Bereich des Tourismus transparent macht, bündelt und in seinen Wirkungen stärkt, um dem für unser Land unter verschiedenen Aspekten wichtigen Wirtschaftszweig auch besser gerecht werden zu können. Mit diesem Tourismusgesetz würde der Tourismus endlich jenen Stellenwert in der Bundespolitik erhalten, den er auf Grund seiner volkswirtschaftlichen Bedeutung auch verdient. Dies bedeutet aber nicht, dass die Branche nun die Arme verschränken und sich zurücklehnen kann. Auch in Zukunft soll gelten: nur wer innovativ und kooperationsbereit ist, soll gefördert werden.

In seiner Antwort vom 7. März 2003 auf die Motion Vollmer beantragt der Bundesrat, die Motion abzulehnen. Er verweist dabei auf die Verlängerung des aktuellen Instrumentariums, namentlich InnoTour, und hält fest, dass deshalb ein Grundlagengesetz zum heutigen Zeitpunkt nicht zweckmässig sei. Auch der Tourismusbericht 2002 des Bundes verweist auf die nächste Legislatur. Dem muss entgegengehalten werden, dass von der Idee bis zur Inkraftsetzung eines Gesetzes mehrere Jahre verstreichen. Die Erarbeitung einer Botschaft nimmt mindestens ein Jahr in Anspruch. Das Vernehmlassungsverfahren und entsprechende Anpassungen ein weiteres Jahr. Für die parlamentarische Beratung muss wiederum mit einem Zeitaufwand von einem Jahr gerechnet werden, insgesamt also mit mindestens drei Jahren. Es erscheint deshalb gerechtfertigt, bereits zum heutigen Zeitpunkt Vorschläge für eine solidere und dauerhaftere Gesetzesgrundlage auszuarbeiten.

Die aktuellsten Vorstösse für ein Tourismusgesetz sind die Motion 05.3039 von Nationalrat Peter Vollmer vom 2. März 2005 sowie die Motion 05.3114 von Nationalrat Sep Cathomas vom 17. März 2005. Darin wird der Bundesrat beauftragt, dem Parlament ein Grundlagengesetz für die Tourismusförderung zu unterbreiten, welches die Tourismuspolitik auf eine dauerhafte und für alle Anspruchsgruppen berechenbare Basis stellt sowie zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit beiträgt.

Legitimation einer Tourismuspolitik

In einer Marktwirtschaft stellt sich die Frage, ob ein staatlicher Eingriff in den Tourismus überhaupt gerechtfertigt sei. In der Tat sprechen zahlreiche Gründe für eine staatliche Einflussnahme:

- Tourismus als Querschnittsaufgabe bedarf einer hohen Koordination der Sektoralpolitiken
- Tourismus als standortgebundene Exportbranche ist von der Ausgestaltung der nationalen Standortpolitik abhängig
- Marktversagen als Grundlage der Tourismuspolitik
- hohe Transaktionskosten
- Schaffen eines regionalpolitischen Ausgleichs
- Internationale Wettbewerbsfähigkeit, Beseitigung ungleich langer Spiesse
- gesellschaftspolitische bzw. psychohygienische Funktion des Tourismus
- Allgemeininteresse bzw. volkswirtschaftliche Bedeutung
- Stärkung der „Marke Schweiz“ gegenüber dem Ausland

Argumente für ein Tourismusgesetz

Folgende Argumente sprechen für ein eidgenössisches Tourismusgesetz:

- Unterstützung einer wichtigen Wirtschaftsbranche, welche rund 9% der schweizerischen Arbeitsplätze umfasst (Strukturpolitisches Argument).
- Äquivalent zu Exportrisikogarantie (Tourismus als drittgrösste Exportbranche).
- Geänderte Ansprüche der Gäste erfordern eine permanente Anpassung des Angebotes aus überbetrieblicher Sicht mit entsprechenden Kostenfolgen.
- Verstärkter internationaler Konkurrenzdruck zwingt zu Innovation, Kooperation und Diversifizierung mit entsprechenden Kostenfolgen.
- Rahmengesetz als Ersatz für verschiedene einzelne Erlasse (Kredit an Schweiz Tourismus, InnoTour, Beherbergungskreditgesetz usw.) und dadurch Bündelung von Massnahmen bzw. Schaffung von Synergien.
- Bereitstellung von Risikokapital und damit Beantwortung der Motionen Hess und Gadiant.
- Beitrag zur Aktivierung endogener Potenziale und damit bessere Verknüpfung mit der Raumordnungspolitik.
- Bessere Koordination mit anderen Sektoralpolitiken.
- Anreize für verstärkte Kooperation unter den Kantonen
- Verbesserung der Ausbildung und der Qualitätssicherung im Tourismus.
- usw.

Rechtliche Grundlagen

In der Bundesverfassung findet sich kein spezifischer Hinweis auf den Tourismus. Die Tourismuspolitik wird als Bestandteil der Wirtschaftspolitik erachtet. Die Unterstützung für den Tourismus muss sich dementsprechend auf Artikel 103 der Bundesverfassung abstützen:

BV Art. 103 Strukturpolitik

Der Bund kann wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden unterstützen sowie Wirtschaftszweige und Berufe fördern, wenn zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung ihrer Existenz nicht ausreichen. Er kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen.

Es stellt sich nun die Frage, ob BV Art. 103 ausreichende Grundlage für ein Tourismusgesetz darstellt. Die folgende Argumentation folgt dabei rein wirtschaftspolitischen und nicht formal-juristischen Überlegungen.

Der Tourismus als Wirtschaftszweig muss tatsächlich mit grossen Problemen kämpfen. Der Rückgang der Hotelübernachtungen und der Zahl der Hotelbetriebe sowie die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit gemäss Tourismusbericht des Bundes sind eindeutige Anzeichen. Der hohe Verschuldungsgrad der Branche (nur 17% Eigenkapital in der Hotellerie) und die sich ständig ändernden Rahmenbedingungen mit entsprechendem Investitionsbedarf (nicht nur in Infrastruktur sondern auch in „Software“) rechtfertigen staatliche Interventionen zu Gunsten der Branche. Dies wird zusätzlich unterstrichen durch die Bedeutung des Tourismus für die Gesamtwirtschaft.

Vorschläge für konkrete Inhalte

Das Tourismusgesetz sollte als Rahmengesetz ein Dach für die verschiedenen Bestrebungen zur Förderung des Tourismus in unserem Land bilden. Die verschiedenen bestehenden gesetzlichen Grundlagen sollten unter diesem Dach zusammengefasst werden, namentlich:

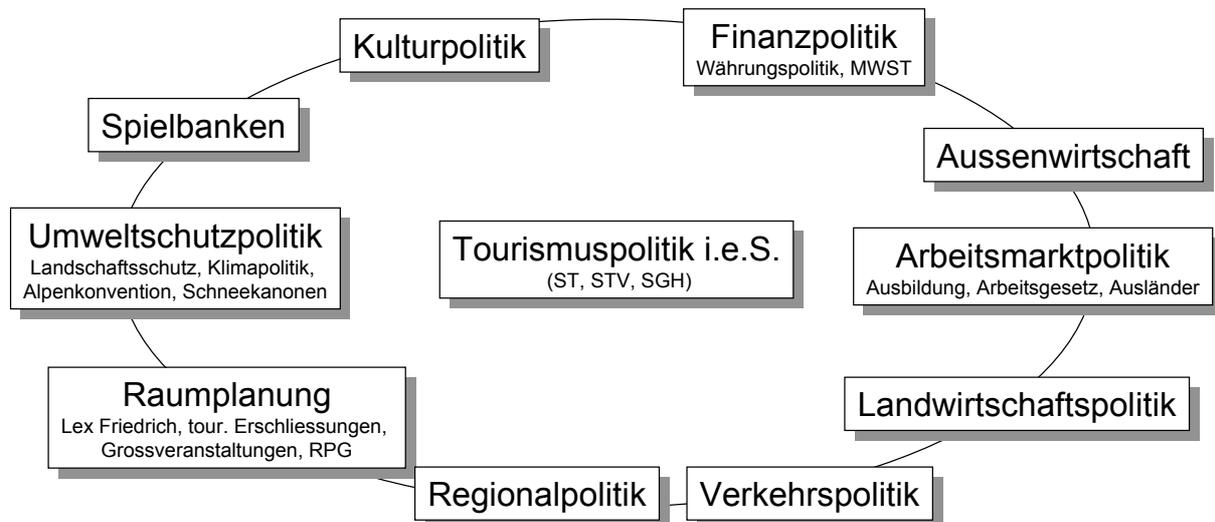
- Bundesbeschluss zur Finanzierung von Schweiz Tourismus
- InnoTour
- Beherbergungskreditgesetz

Das Gesetz sollte zudem die Verknüpfung zu weiteren Erlassen herstellen, insbesondere

- Seilbahngesetz (in Vorbereitung)
- Spielbankengesetz
- Finanzordnung (MWST)
- Investitionshilfegesetz (resp. Neue Regionalpolitik)

sowie zu weiteren Sektoralbereichen wie der Raumplanung, Verkehrspolitik, Landwirtschaftspolitik, Arbeitsmarktpolitik usw.

Abb. 11: *Tourismuspolitik ist Querschnittspolitik*



Quelle: *eigene Darstellung*

Geltungsbereich

Der Geltungsbereich ist grundsätzlich national. Die Förderung konzentriert sich aber primär auf jene Regionen, in denen der Tourismus eine wichtige Rolle spielt oder wesentlich zur regionalen Entwicklung beitragen kann.

Zielsetzungen

Das Tourismusgesetz sollte:

- Einen rechtlichen Orientierungsrahmen für die eidgenössische Tourismusförderungspolitik bilden
- Eine nachhaltige Entwicklung der Tourismuswirtschaft ermöglichen
- Die Marktchancen der Tourismuswirtschaft stärken
- Wettbewerbsfähige Tourismusstrukturen fördern
- Die Aus-, Fort- und Weiterbildung im Tourismus verbessern
- Die Qualität der touristischen Dienstleistungen steigern
- Zur Aktivierung regionaler Potenziale beitragen.

Rechtlicher Orientierungsrahmen für die eidgenössische Tourismusförderungspolitik

Der rechtliche Orientierungsrahmen bedingt eine klare Zielsetzung für die Tourismuspolitik. Das Tourismusgesetz muss als Rahmengesetz konzipiert werden, damit möglichst flexibel auf neue Herausforderungen reagiert werden kann.

Nachhaltige Entwicklung der Tourismuswirtschaft

Nicht zuletzt auf Grund der Bedeutung des Faktors Landschaft und Umwelt ist der Tourismus an einer nachhaltigen Entwicklung interessiert. Darüber, was unter einem nachhaltigen Tourismus zu verstehen ist, gehen die Meinungen naturgemäss auseinander. „Als Erweiterung zu der von der WTO verwendeten Definition kann unter nachhaltigem Tourismus eine Entwicklung verstanden werden, die neben Aspekten in den Gästeherkunftsländern einerseits die Form der Anreise und andererseits die Interessen der Gäste und Bewohner in einer zu definierenden Region berücksichtigt. Alle Aktivitäten im Zielgebiet sind an der Tragkapazität der Natur auszurichten, wobei eine möglichst sparsame Nutzung aller Ressourcen zu verfolgen ist. Das Ziel einer solchen Tourismuspolitik ist die dauerhafte Erfüllung der ökonomischen, ökologischen und sozio-kulturellen Funktionen auf allen Masstabsebenen und im Verhältnis zwischen endogenen und exogenen Nutzungsansprüchen.“³² Eine derart verstandene Tourismuspolitik bedingt entsprechende Massnahmen nicht nur in der Tourismuspolitik i.e.S sondern auch in den anderen tourismusrelevanten Politikbereichen. Die Strategie nachhaltige Entwicklung des Bundesrates aus dem Jahr 2002 kann dabei als Leitlinie dienen. Greuter³³ nennt folgende weitere Schritte auf staatlicher Ebene:

- Verwirklichung von Ressourcenzielen und der Ausrichtung an der Tragkapazität, indem unter anderem raumplanerische Vorgaben im Bereich Verkehr und Bauungsplanung gesetzt werden
- Verteuerung der nicht vermehrbaren physischen und energetischen Ressourcen auf der Basis von Ökobilanzen
- Verzicht auf eine staatlich gelenkte Wachstumspolitik
- Fiskalische Bevorzugung ökologisch bewusster Angebote
- Festlegung von Standards, die eine nachhaltige touristische Entwicklung beschreiben

³² Greuter Fredy: Bausteine der schweizerischen Tourismuspolitik, Bern 2000 S. 148

³³ ebda, S. 149

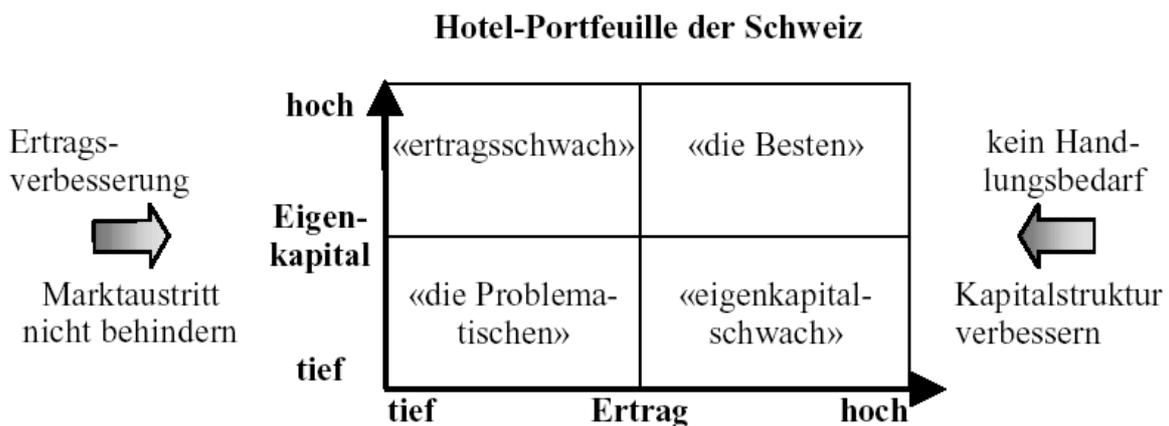
- Förderung einer Vernetzung von Expertenwissen.

Die Marktchancen der Tourismuswirtschaft stärken

In diesem Bereich geht es primär um die Tourismuswerbung. Vereinfacht gesagt sollten unter diesem Oberbegriff die bisherigen Bemühungen von Schweiz Tourismus zusammengefasst werden. Im Vordergrund steht also die Werbung um das Tourismusland Schweiz auf den entsprechenden Quellmärkten, wobei auch der einheimische Markt eine wichtige Rolle spielt. Bei den weiteren Arbeiten müssten hier die Entscheidungen im Zusammenhang mit der verstärkten Koordination der Landeswerbung berücksichtigt werden.

Wettbewerbsfähige Tourismusstrukturen fördern

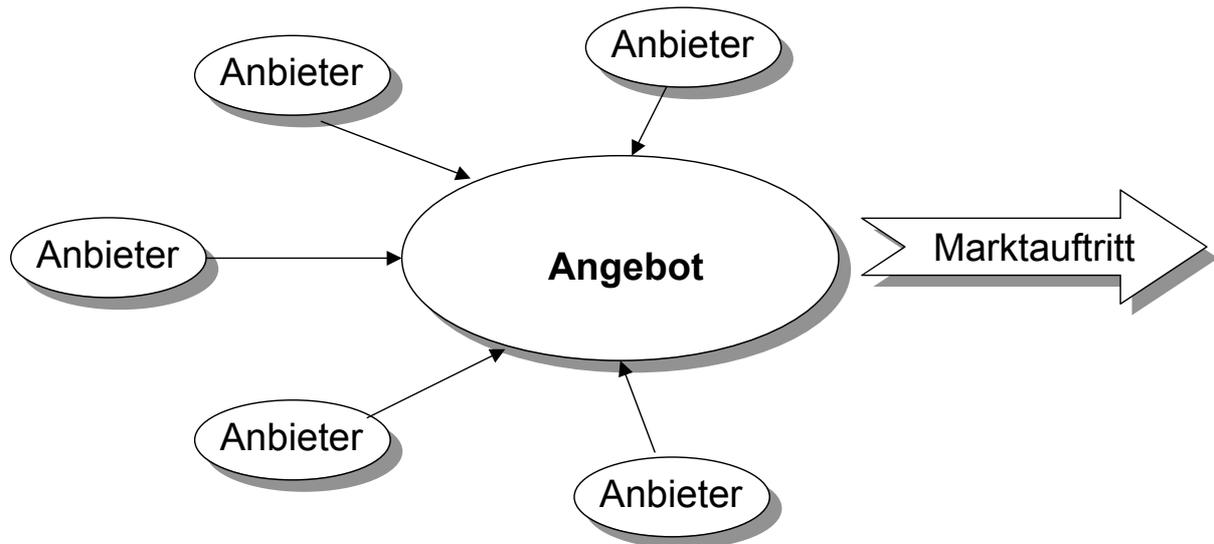
Unter dem Begriff Strukturen werden hier sowohl die einzelbetriebliche als auch die überbetriebliche Ebene verstanden. Auf der einzelbetrieblichen Ebene geht es darum, durch geeignete Instrumente die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe zu fördern. Dabei soll die Hilfe den erforderlichen Strukturwandel nicht behindern und sich v.a. auf die überlebensfähigen Betriebe konzentrieren. Dies kann am einfachsten anhand folgender Graphik erläutert werden (analoge Überlegungen gelten zur Seilbahnwirtschaft):



Quelle: seco 2002

Unter den Oberbegriff Strukturen fallen aber auch die Stärkung der Kooperation. Erforderlich sind sowohl vertikale als auch horizontale Kooperationen. Horizontale Kooperationen sind Kooperationen unter den Betrieben derselben Branche, also z.B. unter den Hotelbetrieben einer Destination. Diese Hotelbetriebe müssen aber auch mit den Seilbahnen, mit den Sportgeschäften, mit den Wanderleitern usw. zusammenarbeiten. Nur wenn diese Kooperationen auf allen Ebenen zu Stande kommen, wird die Destination nach aussen einheitlich auftreten können und entsprechende Marktchancen aufweisen.

Abb.12: Kooperationen im Tourismus über die Angebotsseite



Quelle: eigene Darstellung

Stärkung der Innovationskraft

Wie kaum eine andere Branche unterliegt die Tourismuswirtschaft kurzfristigen Trendschwankungen. Dies kann sich z.B. im Wechselkurs, aber auch in sich rasch ändernden Kundenwünschen ausdrücken. Die Tourismusbranche muss auf derartige kurzfristige Herausforderungen rasch mit neuen Angeboten und Marktstrategien reagieren können. Ebenso muss sie aber auch auf längerfristige Herausforderungen wie den Klimawandel reagieren können. Die Tourismuswirtschaft ist deshalb auf einen laufenden Innovationsprozess angewiesen. Diesen Innovationsprozess kann sie nur beschränkt aus eigenen Kräften bewältigen. Die Marktteilnehmer sind auf einen permanenten Informations- und Erfahrungsaustausch, auf Forschungsarbeiten und auf ein entsprechendes externes Coaching angewiesen. Dieser Bedarf wird heute auf der instrumentellen Ebene teilweise durch das Programm InnoTour abgedeckt. Aber gerade in den erwähnten Bereichen Informations- und Erfahrungsaustausch, Forschung / Wissens- und Technologietransfer sowie Coaching besteht ein erheblicher Nachholbedarf. Diese Lücke zu schliessen würde auch zu einer verstärkten Professionalisierung der Branche beitragen.

Die Aus-, Fort- und Weiterbildung im Tourismus verbessern

Der Tourismus ist heute (noch) nicht die Wunschbranche für eine breite Arbeitnehmerschaft. Dies hat zur Folge, dass vermehrt ungelernte und angelernte Quereinsteiger und Fremdsprachige angestellt und nachqualifiziert werden müssen.

Auch in der touristischen Führungsausbildung besteht Handlungsbedarf. Verschiedene Probleme im Tourismus werden heute u.a. auf Managementchwächen des Kadrs zurückgeführt.

Mit dem eindeutigen Bekenntnis zur Berufsbildung als Verbundaufgabe von Arbeitswelt und öffentlicher Hand im Rahmen des Berufsbildungsgesetz werden die Branchenorganisationen zu wichtigen Partnerinnen von Bund und Kantonen. Im Tourismus müsste dies zu einer gemeinsamen Koordination der Bildungsmassnahmen entlang der touristischen Dienstleistungskette führen. Erste Schritte sind bereits getan. Die berufliche Grundbildung wird sich inskünftig auf sechs Berufe konzentrieren: Detailhandelsangestellte/-angestellter, Kauffrau/Kaufmann in den

Branchen Hotel/Gastronomie/Tourismus, öffentlicher Verkehr und Reisebüro, Köchin/Koch, Restaurationsfachfrau/Restaurationsfachmann, Hotelfachfrau/Hotelfachmann sowie Seilbahnerin/Seilbahner. Während der Berufsmaturitätslehrgang voll in die kaufmännische Grundbildung integriert ist, haben die übrigen Berufsleute während und nach der beruflichen Grundbildung die Möglichkeit, zusätzlich die Berufsmaturität zu erwerben.

Mit dem neuen Berufsbildungsgesetz wird die höhere Berufsbildung (eidgenössische Berufsprüfungen, eidgenössische höhere Fachprüfungen und höhere Fachschulen) im Bildungssystem eindeutig auf der Tertiärstufe positioniert. Die Vielfalt der Lehrgänge, Prüfungen und Abschlüsse ist für Aussenstehende kaum überblickbar. 22 Berufsprüfungen, sechs höhere Fachprüfungen, zwei Bildungsgänge an höheren Fachschulen und drei Studiengänge an Fachhochschulen sind neben den universitären Bildungsmöglichkeiten für zukünftige Kader in 30'000 touristischen Betrieben des Guten zu viel. Zudem werden sich betriebswirtschaftlich ungünstige Teilnehmerzahlen in Kursen und an Prüfungen über kurz oder lang rächen. Die Koordination der berufsgestützten, praxisorientierten höheren Berufsbildung ist zwingend und würde sich positiv auf die Attraktivität der touristischen Weiterbildung auswirken.

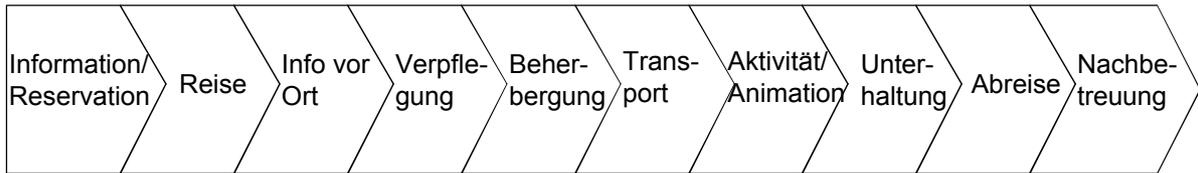
Ohne geeignete Übergänge von der höheren Berufsbildung zu den Fachhochschulen und ohne entsprechende Entwicklungsperspektiven für Diplominhaberinnen und Diplominhaber der höheren Berufsbildung werden insbesondere die höheren Fachschulen in Zukunft ein Mauerblümchendasein fristen müssen.

Die Qualität der touristischen Dienstleistungen steigern

Wie jeder Dienstleistungsbetrieb muss der Tourismus kundenorientiert arbeiten. Das bedeutet, dass der Gast im Zentrum des betrieblichen Handelns stehen muss. Für die Zufriedenheit des Gastes ist aber nicht nur die einzelne Dienstleistung oder das einzelne Erlebnis, sondern der Gesamteindruck seiner Ferien ausschlaggebend. Die Aussicht auf den Berggipfel kann noch so schön sein. Hat der Gast aber ein negatives Erlebnis auf der Anreise (z.B. Verkehrsstau, unfreundliche Bedienung im Bahnhofbuffet) während des Aufenthaltes oder auf der Rückreise wird sein Gesamteindruck von den Ferien negativ sein. Die Qualität der touristischen Dienstleistungen wird letztlich gemessen am schwächsten Glied. Es muss daher ein Bestreben sein, sämtliche touristische Dienstleistungen entlang der Dienstleistungskette permanent zu verbessern.

Um dieses Ziel zu erreichen, braucht es eine integrierte Sichtweise der Tourismuswirtschaft und einen entsprechenden politischen Ansatz. Der vorliegende Vorschlag für ein Tourismusgesetz entspricht dieser Idee. Die Qualität der einzelnen Glieder der Kette kann vor allem durch Ausbildungs- und Sensibilisierungsmassnahmen verbessert werden. Die Ausbildung der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer steht dabei im Vordergrund. Über eine überbetriebliche Sensibilisierungskampagne vor Ort (z.B. Enjoy Switzerland) müsste aber insbesondere auch jenen „Gliedern“ der Kette, welche sich nicht a priori direkt als Teil der Tourismuswirtschaft verstehen, die Bedeutung ihres Handelns im Rahmen der Tourismuswirtschaft aufgezeigt werden. Konkret muss die Verkäuferin im Laden xy wissen, dass ihr Verhalten auch Auswirkungen auf die Gäste und damit letztlich auf das wirtschaftliche Überleben ihrer Region haben wird.

Abb.13: Die touristische Dienstleistungskette



Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an IDT-HSG.

Zur Aktivierung regionaler Potenziale beitragen

Der Tourismus stellt in vielen Regionen des ländlichen Raumes zusammen mit der Landwirtschaft die wichtigste Erwerbsquelle dar. Der Tourismuswirtschaft kommt damit auch eine regionalpolitische Dimension zu (wobei der Begriff Region hier nicht mit IHG-Region gleichzusetzen, sondern in einem flächendeckenden Kontext zu verstehen ist). Bereits mit der Neuorientierung der Regionalpolitik 1997 wurde der Grundsatz eingeführt, dass die Regionalpolitik zur Aktivierung endogener Potenziale beitragen soll. Dieser Grundsatz wird mit der Neuen Regionalpolitik konsequent weitergeführt. Auch die Tourismuswirtschaft sollte vermehrt aus dieser Optik betrachtet und besser mit der Regionalpolitik koordiniert werden. Heute werden viele touristischen Einrichtungen und Projekte durch die Regionalpolitik finanziert. Z.B. Seilbahnen durch das Investitionshilfegesetz, Regionalparks in der Startphase durch Regio Plus usw.

Handlungsachsen für ein Tourismusgesetz

Aus den vorgängig vorgestellten Zielsetzungen lassen sich folgende fünf Handlungsachsen für ein Tourismusgesetz ableiten:

1. **Touristisches Marketing.** Unter diesem Punkt sollen die heutigen Aktivitäten von Schweiz Tourismus weiter geführt werden.
2. **Angebotsgestaltung:** Touristisches Marketing für sich alleine bringt wenig, wenn die Angebote nicht stimmen. Deshalb sollen unter dem Punkt Angebotsgestaltung der Innovations- und Kooperationsansatz von InnoTour sowie die Erneuerung der Beherbergungswirtschaft weiter geführt werden. Der Tourismus muss sich laufend an neue Herausforderungen und Trends anpassen, um konkurrenzfähig zu bleiben. Betriebs- und branchenübergreifende Kooperationen sind dabei wichtige strukturelle Voraussetzungen. Ein Schwerpunkt im Bereich Angebotsgestaltung liegt bei der Beherbergungswirtschaft. Die schweizerische Hotellerie ist massiv überschuldet, Der Strukturwandel muss aktiv begleitet werden, d.h. die Hotellerie muss sich auf längerfristig erfolgreiche Betriebe und Betriebskonzepte konzentrieren. Die Seilbahnbranche ist in dieser Auflistung nicht enthalten, da sie im Rahmen der Regionalpolitik behandelt wird.
3. **Weiterbildung und Qualitätssicherung:** Diese beiden Elemente sollen ebenfalls zur Professionalisierung des Tourismus beitragen. Weiterbildungs- und Qualitätssicherungssysteme sollten im Interesse der Nutzniesser möglichst vereinheitlicht werden und transparent sein.
4. **Lehre und Forschung** im Bereich Tourismus: Lehre und Forschung spielen eine wichtige Rolle, da sie den erforderliche wissenschaftlichen Input für die Begleitung des Strukturwandels und die Initiierung von Innovationsprozessen

liefern können. Unter dieser Handlungsachse ist insbesondere auch eine verstärkte Kooperation mit der KTI anzustreben.

- 5. Monitoring, Statistik und Evaluation:** Der Tourismus als stark exogen beeinflusste Branche ist auf verlässliche statistische Angaben zur Marktbeobachtung angewiesen. Ebenso dienen entsprechende Statistiken zur Beurteilung der Wirkungen der Tourismuspolitik und fliessen in die Evaluation ein.

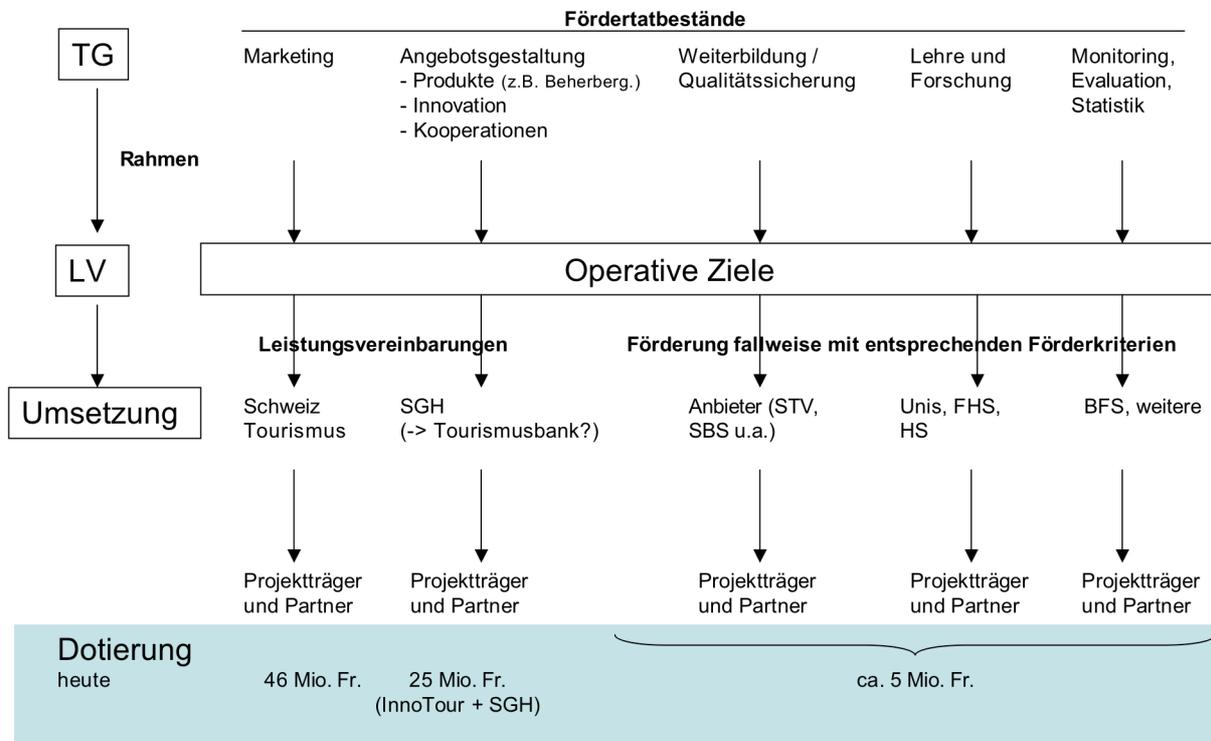
Die ersten zwei Handlungsachsen bilden die Hauptausrichtungen. Die drei weiteren Handlungsachsen könnten als flankierende Massnahmen bezeichnet werden.

Umsetzung über Leistungsvereinbarungen

Die fünf vorgängig erwähnten Handlungsachsen sollten im Tourismusgesetz verankert werden. Deren Konkretisierung und Umsetzung soll über Leistungsvereinbarungen mit den entsprechenden Leistungsträgern erfolgen. Die Leistungsvereinbarungen bieten eine grosse Flexibilität und könnten beispielsweise über einen Zeitraum von vier Jahren abgeschlossen werden. Vier Jahre entspricht einer Legislaturperiode und ermöglicht es, die Leistungsvereinbarungen nach vier Jahren wieder den geänderten Herausforderungen und Bedürfnissen anzupassen. Die Leistungsvereinbarungen sollen durch die zuständige Fachstelle des Bundes unter Einbezug der Beratenden Kommission für Tourismus erarbeitet werden.

Abb. 14: Schema für ein eidgenössisches Tourismusgesetz

Schema Eidgenössisches Tourismusgesetz



Quelle: Eigene Darstellung

Partner der Umsetzung

Für die Umsetzung kommen je nach Handlungsfeld unterschiedliche Partner in Frage.

1. **Das touristische Marketing** soll auf der nationalen Ebene weiterhin durch Schweiz Tourismus wahrgenommen werden. Dazu braucht es weiterhin à fonds-perdu Beiträge an Schweiz Tourismus. Im Tourismusgesetz muss dieser Grundsatz verankert werden. Die Mittelausstattung richtet sich primär nach den Bedürfnissen gemäss Leistungsaufträgen und dem Zielerreichungsgrad. Derzeit laufen im Parlament Bestrebungen zur Reorganisation der Landeswerbung. Zwischen diesen Bestrebungen und dem vorliegenden Vorschlag für ein Tourismus bestehen keine Konflikte.
2. **Angebotsgestaltung:** Zu prüfen wäre ein Modell analog der Tourismusbank in Österreich. Mit der Tourismusbank besteht eine zentrale Anlaufstelle (One-Stop-Shop). Die heutige SGH könnte diese Funktion übernehmen. Auch die heute beim seco angesiedelte Förderung über InnoTour könnte allenfalls bei der SGH konzentriert werden. Neu wäre damit der gesamte Bereich der Angebotsgestaltung (Beherbergungskredit, Innovation, Zusammenarbeit usw.) bei einer Stelle konzentriert. Eine derartige Konzentration hätte zahlreiche Vorteile. Insbesondere könnte so der Gedanke der vertikal und horizontal integrierten Tourismusentwicklung auch von Seiten der Förderstellen gefördert werden. Bei der SGH ist heute auch bereits ein Coaching- und Branchenknowhow vorhanden, welches im Sinne eines integrierten Angebotes weiter entwickelt werden könnte. Ein Teil der touristischen Infrastrukturen wird auch in Zukunft über die Regionalpolitik finanziert werden. Es handelt sich dabei um sogenannte Entwicklungsinfrastrukturen wie z.B. Seilbahnen und Thermalbäder, welche zur Steigerung der Wertschöpfung einer Region beitragen und in ein regionales Wertschöpfungssystem eingebunden sind.
3. **Weiterbildung und Qualitätssicherung:** Im Bereich der Weiterbildung bestehen bereits heute verschiedenste Angebote. In der höheren Berufsbildung ist in Zukunft von einem Kompetenzraster auszugehen, der die Bedürfnisse der touristischen Betriebe abdeckt. Mit Bildungsangeboten im Baukastensystem können die Vorgesetzten und Mitarbeitenden in touristischen Betrieben ihre Qualifikationslücken füllen und gleichzeitig einen anerkannten Abschluss anstreben. Jeder dieser Abschlüsse muss auf seine Kompatibilität mit dem Baukasten und auf seinen zusätzlichen Qualifizierungsbeitrag überprüft werden. Nur so ist eine Straffung der Bildungsgänge möglich. Nur so ist sichergestellt, dass einmal gefällte Laufbahnentscheide zu Gunsten des Tourismus nicht in eine Sackgasse führen und dass sich Vorgesetzte und Mitarbeitende in touristischen Betrieben à la carte nach- und weiterqualifizieren können. Mit einer Modularisierung der Weiterbildung, wie dies in anderen Branchen bereits realisiert ist, wäre das touristische Berufsbildungssystem zudem flexibel an neue Trends und an neue Herausforderungen im Tourismus anpassbar. Und schliesslich würde die Laufbahn in der Tourismuswirtschaft auf diese Weise bald einmal einen höheren Rang in der Hitliste der Wunschbranchen für qualifizierte Berufsleute einnehmen. Für die Qualitätssicherung bestehen bereits etablierte Systeme, welche gezielt zu stärken und weiter zu führen sind,
4. **Lehre und Forschung** Die Schweiz ist zwar ein Tourismusland, doch ist die Tourismusforschung auf universitärem Niveau eher schwach dotiert. Auf Fachhochschulniveau sieht die Situation nicht besser aus. Im Rahmen des

vorliegenden Vorschlages für ein Tourismusgesetz geht es nicht darum, direkt die Forschung an Hochschulen direkt zu fördern. Dies sollte vielmehr indirekt durch den Ansatz der einzelbetrieblichen Innovationsförderung im Rahmen der Arbeiten der KTI geschehen. Die Tourismusforschung würde somit ihre Aufträge direkt von der Praxis erhalten, dafür aber von der öffentlichen Hand kofinanziert. Eine Verknüpfung mit europäischen Programmen ist anzustreben.

- 5. Monitoring, Statistik und Evaluation:** Der Tourismus als stark exogen beeinflusste Branche ist auf verlässliche statistische Angaben zur Marktbeobachtung angewiesen. Ebenso dienen entsprechende Statistiken zur Beurteilung der Wirkungen der Tourismuspolitik und fliessen in die Evaluation ein. Die statistische Datengrundlage rund um den Tourismus muss wesentlich verbessert werden. Mit seiner Interpellation „Misere in der Verkehrs- und Tourismusstatistik“ vom 20. März 2003 hat Nationalrat Peter Vollmer bereits darauf hingewiesen. Lange Zeit waren einzig Angebot und Nachfrage in der Hotellerie statistisch genügend erfasst. Dann wurde eine rudimentäre Parahotellerie-statistik mit Finanzierung durch Dritte aufgebaut. Im Jahr 2003 beschloss das Bundesamt für Statistik im Rahmen des Entlastungsprogramms 03, die gesamte Beherbergungsstatistik zu streichen, ein Entscheid der angesichts der neu abgeschlossenen bilateralen Statistikverträge heute nicht mehr haltbar ist. Dem Tourismus wäre damals die wichtigste Datengrundlage entzogen worden. Eine Marktbeobachtung und Strategieentwicklung ohne verlässliche Daten ist jedoch genau so fahrlässig wie ein Blindflug. Erst nach einem sehr intensiven Lobbying und einer finanziellen Beteiligung der Kantone, der Verbände und der Tourismusorganisationen auf nationaler und regionaler Ebene konnte zumindest ein Teil der Beherbergungsstatistik vorläufig gerettet werden. Nach wie vor offen ist die Datenlage im Bereich Ferienwohnungen und Gruppenunterkünfte, obwohl diese Angaben gemäss EUROSTAT ebenfalls vorliegen sollten

Finanzielle Mittel

Die finanziellen Mittel sollen für einen Zeitraum von vier Jahren zusammen mit den Leistungsvereinbarungen vom Parlament beschlossen werden. Vom Umfang her müssen die Mittel im Umfang der heute zur Verfügung stehenden Mittel weiter geführt werden. In Zukunft wäre allerdings eine Verstärkung des Mitteleinsatzes v.a. zu Gunsten der Angebotsgestaltung erstrebenswert. Das beste Marketing nützt wenig, wenn das Angebot nicht mehr wettbewerbsfähig ist.

Sondersatz für Beherbergungsleistungen im Tourismus

Der Sondersatz ist in den Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung enthalten. Der Sondersatz muss nicht im Tourismusgesetz abschliessend geregelt werden. Von der rechtlichen Logik gehört er in die Mehrwertsteuergesetzgebung. Sollte im Zuge der Vereinfachung der Mehrwertsteuer der Sondersatz für Beherbergungsleistungen in Zukunft nicht mehr mehrheitsfähig sein, wäre auch folgendes Alternativszenario denkbar: Die Tourismusbranche verzichtet auf den Sondersatz für Beherbergungsleistungen, welcher derzeit rund 140 – 150 Mio. Fr. ausmacht. Diese Mittel werden aber vollumfänglich weiterhin für den Tourismus bereit gestellt. Die Mittel könnten in etwa wie folgt auf die fünf Handlungsachsen verteilt werden:

- Marketing: ca. 1/3 oder rund 50 Mio. Fr.
- Angebotsgestaltung: 1/2 oder rund 75 Mio. Fr.

- Handlungsachsen 3 – 6: ca. 1/6 oder rund 25 Mio. Fr.

Auf der anderen Seite entfallen bei diesem Alternativszenario für den Bund die derzeitigen separaten Beiträge an Schweiz Tourismus, die SGH und InnoTour. Der Bundeshaushalt wird Netto um rund 76 Mio. Fr. pro Jahr entlastet.

Koordination mit anderen Politikbereichen

Die Koordination der Tourismuspolitik mit anderen Politikbereichen ist auf Grund des Querschnittscharakters der Tourismuspolitik ein wichtiges Anliegen. Auf Grund der Raumwirksamkeit der Tourismuspolitik wäre zu prüfen, die Raumordnungspolitische Konferenz (ROK) der Bundesverwaltung um den Tourismusbereich zu ergänzen.

Zum Verhältnis Bund - Kantone

Mit dem vorliegenden Vorschlag für ein Tourismusgesetz werden die tourismuspolitischen Bestrebungen auf der Bundesebene vereinheitlicht. Diese Vereinheitlichung betrifft die Kantone nicht. Die Rollenverteilung Bund – Kantone wird nicht verändert. Die Kantone betreiben weiterhin autonom ihre eigene Tourismuspolitik. Eine verstärkte Koordination der Tourismusförderung des Bundes – der Kantone und der Regionen/Gemeinden wäre allenfalls in einem weiteren Schritt zu prüfen.

6. Zusammenfassung

Die Schweiz kennt bis anhin kein Tourismusgesetz auf Bundesebene. Zahlreiche Gründe sprechen für die Schaffung eines eidgenössischen Tourismusgesetzes:

- Der Tourismus ist die drittgrösste Exportbranche der Schweiz. Der Tourismus ist aber eine standortgebundene Exportbranche. Trotz Globalisierung kann das Angebot nicht ins Ausland verlagert werden. Faktorbedingungen wie z.B. die Lohnkosten sind an die inländischen Bedingungen gebunden. Für die Tourismuspolitik ist deshalb die Standortpolitik äusserst wichtig. Die Kernelemente dieser Standortpolitik sollen in einem Gesetz umrissen werden.
- Rahmengesetz als Ersatz für verschiedene einzelne Erlasse (Kredit an Schweiz Tourismus, InnoTour, Beherbergungskreditgesetz usw.) und dadurch Bündelung von Massnahmen bzw. Schaffung von Synergien.
- Geänderte Ansprüche der Gäste erfordern eine permanente Anpassung des Angebotes mit entsprechenden Kostenfolgen.
- Verstärkter internationaler Konkurrenzdruck zwingt zu Innovation, Kooperation und Diversifizierung mit entsprechenden Kostenfolgen.
- Im Vergleich zum benachbarten Ausland und insbesondere zum Hauptkonkurrenten Österreich steht die schweizerische Tourismuspolitik auf einer wackligen Basis. Die Schweiz hat es zudem zu lange versäumt, ihre Mittel auch in die Ausgestaltung des Angebotes zu stecken. Darunter leidet die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz als Tourismusland. Sollte z.B. der MWST-Sondersatz nach 2010 nicht mehr verlängert werden, verschärft sich die Konkurrenzsituation zum Ausland nochmals weiter. Alle umliegenden Staaten mit Ausnahme Deutschlands kennen einen reduzierten Satz für Beherbergungsleistungen.
- Bessere Koordination mit anderen Sektoralpolitiken.
- Verbesserung der Ausbildung und der Qualitätssicherung im Tourismus.
- usw.

Der vorliegende Vorschlag für ein eidgenössisches Tourismusgesetz umreisst fünf Handlungsachsen:

1. **Touristisches Marketing.** Unter diesem Punkt sollen die heutigen Aktivitäten von Schweiz Tourismus weiter geführt werden.
2. **Angebotsgestaltung:** Touristisches Marketing für sich alleine bringt wenig, wenn die Angebote nicht stimmen. Deshalb sollen unter dem Punkt Angebotsgestaltung der Innovations- und Kooperationsansatz von InnoTour sowie die Erneuerung der Beherbergungswirtschaft weiter geführt werden. Der Tourismus muss sich laufend an neue Herausforderungen und Trends anpassen, um konkurrenzfähig zu bleiben. Betriebs- und branchenübergreifende Kooperationen sind dabei wichtige strukturelle Voraussetzungen. Ein Schwerpunkt im Bereich Angebotsgestaltung liegt bei der Beherbergungswirtschaft. Die schweizerische Hotellerie ist massiv überschuldet. Der Strukturwandel muss aktiv begleitet werden, d.h. die Hotellerie muss sich auf längerfristig erfolgreiche Betriebe und Betriebskonzepte konzentrieren. Die Seilbahnbranche ist in dieser Auflistung nicht enthalten, da sie im Rahmen der Regionalpolitik behandelt wird.
3. **Weiterbildung und Qualitätssicherung:** Diese beiden Elemente sollen ebenfalls zur Professionalisierung des Tourismus beitragen. Weiterbildungs- und Qualitätssicherungssysteme sollten im Interesse der Nutzniesser möglichst vereinheitlicht werden und transparent sein.

4. **Lehre und Forschung** im Bereich Tourismus: Lehre und Forschung spielen eine wichtige Rolle, da sie den erforderliche wissenschaftlichen Input für die Begleitung des Strukturwandels und die Initiierung von Innovationsprozessen liefern können. Unter dieser Handlungsachse ist insbesondere auch eine verstärkte Kooperation mit der KTI anzustreben.
5. **Monitoring, Statistik und Evaluation:** Der Tourismus als stark exogen beeinflusste Branche ist auf verlässliche statistische Angaben zur Marktbeobachtung angewiesen. Ebenso dienen entsprechende Statistiken zur Beurteilung der Wirkungen der Tourismuspolitik und fliessen in die Evaluation ein.

Die ersten zwei Handlungsachsen bilden die Hauptausrichtungen. Die drei weiteren Handlungsachsen könnten auch als flankierende Massnahmen bezeichnet werden.

Das eidgenössische Tourismusgesetz sollte möglichst einfach und flexibel gestaltet werden. Es soll den Rahmen für die eidgenössische Tourismuspolitik abstecken. Die Operationalisierung der fünf Handlungsachsen sollte im Rahmen von Leistungsvereinbarungen erfolgen. Leistungsträger können sein:

- Schweiz Tourismus für die Handlungsachse 1
- Die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) für die Handlungsachse 2. Nach österreichischem Vorbild könnten die Aufgaben der SGH ausgeweitet werden zu einer Tourismusbank. Diese wäre über eine Leistungsvereinbarung mit dem Bund die alleinige Anlaufstelle für die Förderung der Angebotsentwicklung.
- Für die Handlungsachsen 3 bis 5 könnten die entsprechenden Fachorganisationen und Institutionen Leistungsträger sein.

Der Ansatz über Leistungsvereinbarungen ermöglicht eine grosse Flexibilität. Die Mittel können zielgerichtet und kontrollierbar eingesetzt werden. Damit kann der von eidgenössischen Parlamentariern wiederholt vorgebrachten Kritik, die derzeitige Tourismusförderung entspreche dem Giesskannenprinzip (betrifft Sondersatz und SGH) entgegnet werden.

Die Finanzierung der verschiedenen Massnahmen sollte wie bis anhin über einen ordentlichen Kredit erfolgen, welcher von der Bundesversammlung beschlossen wird. Sollte im Zuge der Vereinfachung der Mehrwertsteuer der Sondersatz für Beherbergungsleistungen in Zukunft nicht mehr mehrheitsfähig sein, wäre auch folgendes Alternativszenario denkbar: Die Tourismusbranche verzichtet auf den Sondersatz für Beherbergungsleistungen, welcher derzeit rund 140 – 150 Mio. Fr. ausmacht. Diese Mittel werden aber vollumfänglich weiterhin für den Tourismus bereit gestellt. Die Mittel könnten in etwa wie folgt auf die fünf Handlungsachsen verteilt werden:

- Marketing: ca. 1/3 oder rund 50 Mio. Fr.
- Angebotsgestaltung: 1/2 oder rund 75 Mio. Fr.
- Handlungsachsen 3 – 6: ca. 1/6 oder rund 25 Mio. Fr.

Auf der anderen Seite entfallen bei diesem Alternativszenario für den Bund die derzeitigen separaten Beiträge an Schweiz Tourismus, die SGH und InnoTour. Der Bundeshaushalt wird Netto um rund 76 Mio. Fr. pro Jahr entlastet.

7. Résumé

Jusqu'à présent, la Suisse ne dispose pas d'une loi fédérale sur le tourisme. De multiples raisons justifient l'introduction d'une telle loi :

- Le tourisme est la troisième branche d'exportation de Suisse. Mais le tourisme est lié à son emplacement local. Malgré la globalisation, l'offre ne peut pas être déplacée à l'étranger. Des facteurs de production, tels que les coûts des salaires, sont liés aux conditions endogènes. Pour le tourisme, la politique de la place économique suisse est donc très importante. Les éléments clés d'une telle politique devraient être esquissés dans une loi-cadre.
- Une loi-cadre permettrait de regrouper différentes lois (crédit pour Suisse Tourisme, InnoTour, loi sur l'encouragement de l'hébergement), de mieux coordonner les mesures, ainsi que de créer des synergies.
- Les attentes des clients changent en permanence et requièrent une adaptation régulière de l'offre touristique. Ceci provoque des conséquences financières.
- La concurrence internationale accrue pousse à l'innovation, à la coopération et la diversification.
- En comparaison avec les pays voisins, en particulier avec l'Autriche, principal concurrent de la Suisse, la politique fédérale en matière de tourisme est peu développée. Pendant trop longtemps, la Suisse n'a pas investi dans le renouvellement de son offre touristique. La capacité concurrentielle de la Suisse, en tant que pays touristique, est pénalisée par cette situation. Si le taux préférentiel de la TVA ne devait pas être prolongé après 2010, la situation s'aggraverait encore davantage. Tous les pays voisins, à l'exception de l'Allemagne, disposent d'un taux préférentiel pour l'hébergement.
- Meilleure coordination avec les autres politiques sectorielles.
- Amélioration de la formation et de qualité dans le tourisme.
- Etc.

La présente proposition pour une loi fédérale sur le tourisme comprend cinq axes d'action :

6. **Marketing touristique.** Sous cet axe, les activités de Suisse Tourisme doivent être encouragées.
7. **Offre touristique.** Le marketing touristique ne sert pas à grand chose si l'offre ne correspond pas aux attentes de la clientèle. Les efforts entamés par InnoTour, pour encourager l'innovation, la coopération, ainsi que le renouvellement de l'hébergement touristique, doivent perdurer. Le tourisme doit constamment s'adapter à de nouveaux défis et à de nouvelles tendances, pour rester concurrentiel. La coopération entre les entreprises et les branches économiques représente une mesure importante. Un point fort du domaine de l'offre est le renouvellement de l'hébergement. L'hôtellerie suisse est fortement endettée. Les changements structurels doivent être accompagnés activement. L'hôtellerie doit se concentrer sur des exploitations et concepts d'exploitations durables. Les remontées mécaniques ne figurent pas dans cette liste, puisque leur encouragement est assuré par la politique régionale.
8. **Formation et qualité.** Ces deux éléments doivent également contribuer à la professionnalisation du tourisme. Dans l'intérêt de la clientèle, la formation et la qualité doivent être uniformisées, de façon à être transparentes.

9. **L'enseignement et la recherche** dans le domaine du tourisme fournissent des inputs importants pour accompagner les changements structurels et pour initier des processus d'innovation. Sous cet axe d'action, une collaboration plus étroite avec la CTI est particulièrement souhaitable.
10. **Monitoring, statistique et évaluation.** Le tourisme est fortement influencé par des facteurs exogènes. Il dépend dès lors fortement de données statistiques fiables pour observer les marchés. Les statistiques permettent en même temps d'évaluer l'impact de la politique du tourisme et forment la base pour ces évaluations.

Les deux premières mesures représentent les axes principaux. Les trois autres axes peuvent être considérés comme des actions complémentaires.

La loi fédérale sur le tourisme devrait constituer un instrument à la fois simple et flexible. Elle doit esquisser le cadre pour la politique touristique. Les cinq axes d'actions devront être mis en œuvre par le biais de contrats de prestation. Les partenaires pour ces contrats de prestations pourront être :

- Suisse Tourisme pour le premier axe d'action.
- La Société suisse du crédit hôtelier (SCH) pour le deuxième axe d'action. En s'inspirant du modèle autrichien, les activités de la SCH pourront être élargies en direction d'une banque du tourisme. Celle-ci pourrait devenir l'unique responsable pour l'encouragement de l'offre touristique.
- Des institutions et organisations appropriées pourraient agir comme partenaires pour les axes d'actions 3 à 5.

L'approche avec des contrats de prestations permet une grande flexibilité. Les moyens peuvent être engagés de manière ciblée et transparente. De cette façon, il serait possible de contrer les critiques issues de certains milieux parlementaires, reprochant à l'actuelle politique touristique de favoriser une politique de l'arrosoir (en particulier le taux préférentiel de la TVA et le crédit à la SCH).

Le financement de cette nouvelle politique fédérale sur le tourisme se fera toujours par le biais de crédits votés par les Chambres fédérales. Au cas où le taux de TVA préférentiel devait être abandonné, on pourrait aussi songer à un scénario alternatif. La branche touristique renoncerait au taux préférentiel pour l'hébergement, mesure qui rapporte aujourd'hui un bénéfice indirect de 140 à 150 millions de francs. Ces moyens seraient entièrement mis à disposition du tourisme. Ils pourraient être distribués sur les cinq axes d'actions comme suit :

- Marketing: env. 1/3 ou env. 50 millions de francs.
- Offre touristique : 1/2 ou env. 75 millions de francs.
- Axes d'action 3 – 5 : env. 1/6 ou env. 25 millions de francs.

Avec ce scénario, le budget de la Confédération serait soulagé d'environ 76 millions de francs, somme actuellement dépensée pour Suisse Tourisme, la SCH et InnoTour.

Entwurf für ein Tourismusgesetz in der Schweiz

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 103 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom xx.xx.200x,
beschliesst:*

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Dieses Gesetz soll

- Die Wettbewerbsfähigkeit und die Dienstleistungsqualität der Tourismuswirtschaft stärken
- Eine nachhaltige Entwicklung der Tourismuswirtschaft ermöglichen
- Die Aus-, Fort- und Weiterbildung im Tourismus verbessern

Art. 2 Aufgaben der eidgenössischen Tourismuspolitik

Durch seine Tourismuspolitik unterstützt der Bund folgende strategische Handlungsachsen:

- das touristische Marketing der Schweiz
- die Angebotsgestaltung namentlich in den Bereichen Produkteentwicklung (z.B. Beherbergung), Innovation und Kooperation
- die Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie die Qualitätssicherung
- die Lehre und Forschung im Bereich Tourismus
- Monitoring, Statistik und Evaluation

Die Massnahmen der Tourismuspolitik werden subsidiär beschlossen, sofern die Spezialgesetzgebung keine entsprechenden Grundlagen enthalten.

Art. 3 Leistungsvereinbarungen

Die operative Umsetzung der Handlungsachsen wird in Leistungsvereinbarungen festgelegt. Die Leistungsvereinbarungen enthalten die konkreten Zielsetzungen und Massnahmen zu den einzelnen Handlungsachsen. Die Leistungsvereinbarungen umfassen einen Zeitraum von vier Jahren und werden von der Bundesversammlung beschlossen.

Art. 4 Voraussetzungen und Auflagen

Tourismuspolitische Vorhaben werden nur unterstützt, wenn sie:

- a. zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz als Tourismusland beitragen;
- b. die Entwicklung des Tourismus im Einklang mit Natur, Mensch und Umwelt fördern;
- c. attraktive Beschäftigungsmöglichkeiten sichern und
- d. Modellcharakter haben oder in einer Region wesentliche Impulse für touristische Neuerungen auslösen.

Art. 5 Finanzierung

Die Bundesversammlung bewilligt mit einfachem Bundesbeschluss einen auf vier Jahre befristeten Zahlungsrahmen.

Bei der Festlegung des Zahlungsrahmens ist dem in den Leistungsvereinbarungen ausgewiesenen Bedarf Rechnung zu tragen.

***Alternativszenario:** Der Bund verwendet die Differenz aus dem normalen Mehrwertsteuersatz zu einem angenommenen Sondersatz für Beherbergungsleistungen, welcher der Hälfte des Normalsatzes entspricht, zur Finanzierung seiner Aktivitäten nach Art. 2.*

Die Zuteilung der Mittel auf die Handlungsachsen erfolgt im Rahmen der Erarbeitung der Leistungsvereinbarungen.

Art. 6 Aufgaben der zuständigen Fachstelle des Bundes

Die zuständige Fachstelle des Bundes erarbeitet zusammen mit der Beratenden Kommission für Tourismus und den interessierten Kreisen die Leistungsvereinbarungen, schliesst mit den institutionellen Leistungsträgern die Leistungsvereinbarungen ab und gewährt ihnen dafür Globalbeiträge. Zusätzlich kann sie im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel auch Vorhaben und Initiativen von strategischer Bedeutung direkt unterstützen.

Die zuständige Fachstelle des Bundes ist verantwortlich für die Evaluation der tourismuspolitischen Massnahmen des Bundes gestützt auf das vorliegende Gesetz. Eine umfassende Evaluation Massnahmen ist der Bundesversammlung gegen Ende der Programmperiode vorzulegen und bildet eine Beurteilungsgrundlage für die nächste Programmperiode.

Art. 7 Aufgaben der Beratenden Kommission für Tourismus

Die Beratende Kommission für Tourismus berät den Bundesrat in tourismuspolitischen Fragen. Sie kann Empfehlungen zur strategischen Ausrichtung der tourismuspolitischen Massnahmen abgeben und nimmt zu den Leistungsvereinbarungen Stellung.

Bei Differenzen zwischen touristischen Leistungsträgern und der zuständigen Fachstelle des Bundes kann die Beratende Kommission für Tourismus als Schlichtungsstelle angerufen werden.