

**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 · Seilerstrasse 4 · Postfach 7836 · Tel. 031 382 10 10 · Fax 031 382 10 16  
Internet: <http://www.sab.ch> E-mail: [info@sab.ch](mailto:info@sab.ch) Postkonto: 50 - 6480-3



Bern, 15. September 2014  
TE / H302

SECO / DSTO  
Holzikofenweg 36

3003 Bern

[ueli.grob@seco.admin.ch](mailto:ueli.grob@seco.admin.ch)

*(Avec un résumé en français à la fin du document)*

## **Stellungnahme der SAB zur Verordnung über die Förderung der Beherbergungswirtschaft**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung über randvermerktetes Geschäft. Die SAB vertritt die Interessen der Berggebiete in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 23 Kantone, rund 700 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

### **1. Generelle Bemerkungen**

Die Annahme der Zweitwohnungsinitiative hat weitgehende Konsequenzen für den alpinen Tourismus und die Beherbergungswirtschaft (Hotellerie und Parahotellerie). Während die Zweitwohnungsinitiative vordergründig den Neubau von nicht bewirtschafteten Zweitwohnungen („kalten Betten“) verbieten wollte, hat sie auch einschneidende Konsequenzen für die Hotellerie. Die schweizerische Hotellerie kämpft schon lange mit Finanzierungsproblemen. Angesichts der Zurückhaltung der Banken hat sich die Praxis etabliert, einen Teil der Neuinvestitionen durch den Verkauf von Zweitwohnungen zu finanzieren. Rund 20% des Investitionsvolumens konnten so in den vergangenen Jahren bereitgestellt werden. Bei einer strikten Anwendung der Zweitwohnungsinitiative wäre diese Finanzierungsmöglichkeit nicht mehr gegeben. Hotelneubauten und -erneuerungen könnten kaum noch finanziert

werden. Gerade Neubauten im Vier- und Fünfsternebereich sind jedoch wichtige Flaggschiffe für die Attraktivität der Tourismusdestinationen. Zudem müssen veraltete, nicht mehr rentable Hotelbetriebe aus dem Markt ausscheiden können, denn sie schaden dem Image der Schweizer Hotellerie. Die Zweitwohnungen selber bilden ein wichtiges Angebotssegment in der Beherbergung im alpinen Tourismus. Rund 40% der Übernachtungen werden hier generiert. Der Entwurf des Zweitwohnungsgesetzes wurde deshalb zu recht derart ausgestaltet, um die Auswirkungen auf die Tourismuswirtschaft abzufedern. Der Bau von touristisch bewirtschafteten Wohnungen („warme Betten“) soll weiterhin möglich sein. Ebenso wird die Möglichkeit geschaffen, Neubauten und Erneuerungen von Hotelprojekten weiterhin durch den Verkauf von Zweitwohnungen quer zu finanzieren. Zudem sollen nachweislich nicht mehr rentable Hotels unter restriktiven Bedingungen aus dem Markt ausscheiden und in Zweitwohnungen umgewandelt werden können.

Trotz dieser Massnahmen im Entwurf des Zweitwohnungsgesetzes werden deutlich spürbare Auswirkungen auf die Tourismuswirtschaft eintreten. Diese verstärken die ohnehin vorhandene, tief greifende strukturelle Krise des alpinen Tourismus. Faktoren dieser strukturellen Krise sind u.a. erhebliche Veränderungen in den wichtigsten Märkten, überalterte Seilbahninfrastrukturen, fehlende Erneuerungen in der Hotellerie, mangelnde brancheninterne und – übergreifende Kooperationen, einseitige Ausrichtung des Tourismus auf das Marketing unter Vernachlässigung der Angebotserneuerung, fehlende Reaktion auf Herausforderungen wie den Klimawandel und demographischen Wandel usw.

Das Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft und damit verbunden die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit spielen in diesem Umfeld eine zentrale Rolle zur Neupositionierung und Weiterentwicklung des alpinen Tourismus. Die SAB hatte mit verschiedenen politischen Vorstössen flankierende Massnahmen zur Abschwächung der Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative gefordert. Die SAB hatte in der Vergangenheit auch angeregt, die Einrichtung einer Tourismusbank nach österreichischem Vorbild zu prüfen (Postulat Baumann). Die SAB ist nach wie vor überzeugt, dass durch eine derartige Partnerschaft von Banken und Staat (Public-Private-Partnership) eine grosse Hebelwirkung erzielt werden könnte. Zudem erachtet die SAB die Ausweitung der Tätigkeiten der SGH als essenziell (Motion Fournier). Mit der nun vorliegenden Vernehmlassungsvorlage zur Verordnung über die Förderung der Beherbergungswirtschaft kommt der Bund diesen Anliegen zumindest teilweise entgegen. **Die SAB begrüsst deshalb die nun vorliegende Anpassung der Verordnung.**

Wir werden nachfolgend die gestellten Fragen beantworten und erlauben uns, zu weiteren Fragestellungen rund um die Verordnungsanpassung einen Kommentar abzugeben.

## 2. Beantwortung der gestellten Fragen

### 1. *Modernisierung und Flexibilisierung des Beherbergungsbegriffs (vgl. Artikel 1 der Verordnung)*

#### a. *Erachten Sie die Modernisierung und Flexibilisierung des Begriffs der Beherbergungswirtschaft als sinnvoll?*

Ja. Die Abgrenzungskriterien zwischen den klassischen Beherbergungsformen entsprechen heute nicht mehr der Nachfrage und der internationalen Entwicklung. Die Definition der Beherbergungswirtschaft und der neue Begriff der strukturierten Beherbergungsbetriebe sind sinnvoll, zeitgemäss und genügend dynamisch, um zukunftsorientiert zu sein. Mit dem Begriff der strukturierten Beherbergung wird zudem eine nötige und sinnvolle Ergänzung und Harmonisierung mit dem Entwurf des Zweitwohnungsgesetzes erreicht. Im Zweitwohnungsgesetz sind die Begriffe der Hotellerie und der strukturierten Beherbergung richtigerweise auch nicht abschliessend definiert. Zudem wird mit der Begriffsdefinition auch eine Angleichung vorgenommen an die Praxis der Betriebsstätten in der Lex Koller.

Dank der expliziten Verankerung der strukturierten Beherbergungsbetriebe können Kooperationsvorhaben vermehrt gefördert und damit die touristischen Wertschöpfungsketten in den Destinationen gestärkt werden.

#### b. *Ist die Definition "Strukturierte Beherbergungsbetriebe" nachvollziehbar und zweckmässig?*

Grundsätzlich Ja. Als widersprüchlich erachten wir hingegen die in Art. 1, Abs. 2, Bst. d festgelegte Mindestgrösse von 15 Zimmern oder 30 Betten. Eine derartige Mindestgrösse mag Sinn machen, wenn die SGH nur reine Hotelbetriebe fördern dürfte. Mit der Ausweitung auf die strukturierten Beherbergungsbetriebe, wobei es sich explizit auch um gemischtwirtschaftliche Betriebe wie Spitalhotels oder agrotouristische Beherbergungsangebote handeln kann (Erläuternder Bericht S. 10), macht diese Untergrenze keinen Sinn. Sie würde im Gegenteil eine erhebliche Zahl von strukturierten Beherbergungsbetrieben von der Förderung ausschliessen. Auch für diese strukturierten Betriebe gelten ja die Rentabilitätsanforderungen gemäss Art. 4 der Verordnung. Es darf nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass auch ein kleiner Betrieb in der Lage ist, einen Businessplan zu erstellen und sein Geschäft langfristig ertragreich zu bewältigen. Wir beantragen deshalb, diese Untergrenze und damit Bst. d zu streichen.

### 2. *Vergrösserung des finanziellen Spielraums der SGH*

#### a. *Erachten Sie es als zielführend, die maximale Belehnung anhand der Tragbarkeit der Zins- und Amortisationslasten zu ermitteln, falls der Ertragswert nicht oder nicht zuverlässig ermittelt werden kann (vgl. Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung)?*

Ja. Die Flexibilisierung bei den Zinsen, Amortisationen und Sicherheiten sowie der neue Stellenwert der Tragbarkeit vs. des Ertragswertes erscheinen

uns als wirkungsvolle Instrumente, um massgeschneiderte und zielgerechte Förderdarlehen zu gewähren.

- b. *Erachten Sie die Erhöhung des maximalen Darlehensbetrags der SGH pro Einzelengagement auf in der Regel sechs Millionen Schweizerfranken bzw. in der Regel 40 Prozent des Ertragswerts als zielführend (vgl. Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung)? Erachten Sie die vorgesehenen Ausnahmemöglichkeiten als zielführend (vgl. Artikel 5 Absätze 2 und 3 der Verordnung)?*

Ja. Wir erachten die Erhöhung der absoluten Darlehensobergrenze auf 6 Mio. Fr. sowie der relativen Obergrenze auf 40% des Ertragswertes als richtig.

Die Verordnung sieht zudem zwei Ausnahmetatbestände vor, die von uns unterstützt werden:

1. In touristisch intensiv genutzten Gebieten können ausnahmsweise Projekte mit über 6 Mio. Fr. gefördert werden, wobei hierbei insbesondere Leadbetriebe und Kooperationsprojekte im Vordergrund stehen. Diese Fokussierung auf Leadbetriebe und Kooperationsprojekte setzt gewünschte Anreize, um neue Leuchttürme zu schaffen, die als Attraktivitätsfaktor für die Destinationen wichtig sind und um die Kooperation unter den Akteuren zu stärken. Angesichts der bisherigen Erfahrungen der SGH gehen wir nicht davon aus, dass sehr viele Projekte unter diesen Ausnahmetatbestand fallen werden. Zudem müssen diese Projekte auch die Anforderungen von Art. 4 der Verordnung erfüllen, so dass wir kein Missbrauchspotenzial / Umgehungspotenzial orten können.
2. In weniger tourismusintensiven Gebieten (peripheren oder strukturschwachen Regionen) soll es ausnahmsweise möglich sein, Vorhaben mit über 40% des Ertragswertes zu fördern. Wir erachten auch diesen Ausnahmetatbestand als richtig. Denn gerade in diesen Regionen agieren die Banken äusserst zurückhaltend. Der Tourismus ist aber eine der wenigen Entwicklungschancen für diese Regionen. Wir erachten es deshalb als richtig, dass die SGH hier in die Bresche springen und einen wichtigen Impuls setzen kann. Auch hier gelten die restriktiven Bestimmungen von Art. 4. D.h. es geht nicht einfach um Strukturhaltung sondern um die Schaffung wertschöpfungsstarker, langfristig rentabler Beherbergungsangebote.

### 3. Weitere Bemerkungen

In Ergänzung zu den gestellten Fragen erlauben wir uns einige weitere, für uns wichtige Bemerkungen zur Vorlage.

#### **Förderperimeter:**

Der seit 2003 gültige Förderperimeter beruht auf Vorschlägen der Kantone und berücksichtigt die Kriterien der Tourismusintensität und der Saisonalität. Der Förderperimeter ist damit teilweise etwas willkürlich und deckt nicht unbedingt zusammenhängende Gebiete, sondern umfasst teilweise auch isolierte Gemeinden. Dies widerspricht dem Anliegen einer regional und kantonal koordinierten Tourismusentwicklung. Eine Aktualisierung des Förderperimeters ist deshalb gerechtfertigt. Das Seco schlägt im erläuternden Bericht einen neuen Förderperimeter basierend auf dem Perimeter der Neuen Regionalpolitik NRP vor. Damit erfährt der Förderperimeter flächenmässig eine erhebliche Ausdehnung. Die Befürchtung steht im Rahm, dass die begrenzten Mittel der SGH dadurch noch mehr verwässert werden. Die SAB kann diese Ausweitung des Perimeters trotzdem aus folgenden Überlegungen mittragen:

- Die Koordination mit der NRP wird erleichtert;
- Eine spätere Abstützung auf eine regionale Betrachtung wird erleichtert (siehe mehr dazu weiter unten);
- Lange Diskussionen wegen der mangelhaften statistischen Grundlagen werden vermieden;
- Es wird vermieden, dass sich weiterhin einzelne, isolierte Gemeinden im Perimeter befinden;
- Auch strukturschwache Regionen (und nicht nur tourismusintensive) können von der Unterstützung durch die SGH profitieren. Dies ist wichtig, weil gerade in diesen Gebieten die Banken besonders zurückhaltend sind.
- Die Grossagglomerationen sind weiterhin ausgeklammert. Das ist richtig, denn der dort vorherrschende Geschäftstourismus ist nicht mit denselben Problemen konfrontiert wie der alpine Tourismus.

Die Gebiete, welche von der Förderung profitieren können, sollen wie vorgeschlagen abschliessend im Anhang zur Verordnung aufgelistet werden. Die Verordnung übernimmt damit nicht automatisch den Förderperimeter der NRP sondern legt einen eigenen Förderperimeter basierend auf dem NRP-Perimeter fest. Dies erscheint wichtig weil damit eine nötige Flexibilität geschaffen wird. Einerseits können so in Ausnahmefällen auch Gebiete ausserhalb des NRP-Perimeters aufgenommen werden (z.B. Region Thal / SO), andererseits wird vermieden, dass Kantone, welche aus dem Perimeter der NRP freiwillig ausscheiden (wird aktuell diskutiert in AR), trotzdem noch von der Beherbergungsförderung profitieren können.

#### **Regionale Sichtweise**

Mit dem Übergang vom Hotel- und Kurortskreditgesetz (HKG) zum Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft im Jahr 2003 ist die regionale Ebene weggefallen. Im HKG war die Übereinstimmung mit dem regionalen Entwicklungskonzept eine explizite Anforderung an die geförderten Hotelprojekte. Dieser Wegfall ist sehr zu bedauern und kann nachträglich nur als falsch bezeichnet werden. Denn dadurch fehlen eine Koordination auf regionaler Ebene und eine

Einbettung in die regionale Raumentwicklungsstrategie. Dieser Wegfall der regionalen Ebene ist bedingt durch den Systemwechsel in der Regionalpolitik vom alten Investitionshilfegesetz zur Neuen Regionalpolitik. Derzeit laufen auf Bundesebene verschiedene Bestrebungen, die regionale Ebene wieder zu stärken. Wir erwähnen diesbezüglich die laufenden Arbeiten für die Umsetzung der Motion Maissen (Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume), die Umsetzung der „umfassenden Politik des Bundes für die ländlichen Räume“, die zweite Teilrevision des Raumplanungsgesetzes mit der Stärkung funktionaler Räume usw. Gestützt auf diese strategischen Geschäfte muss bei einer späteren Überarbeitung die regionale Ebene auch in der Verordnung zur Förderung der Beherbergungswirtschaft wieder Eingang finden. Dies macht auch aus tourismuspolitischen und fördertechnischen Überlegungen Sinn. Denn bei der Prüfung eines Beherbergungsprojektes muss auch dessen Funktion im Rahmen der regionalen touristischen Entwicklung geprüft werden. Die SGH sollte kann und darf diese touristische Entwicklungsstrategie nicht selber entwickeln sondern muss sich auf entsprechende Arbeiten der regionalen und kantonalen Träger abstützen können. Im Entwurf zum Zweitwohnungsgesetz wird aktuell vorgeschlagen, dass die Kantone eine Tourismusentwicklungsstrategie erarbeiten müssen. Dies kann eine Grundlage sein, muss aber zusätzlich durch die regionale Ebene ergänzt werden.

#### **Verlängerung Zusatzdarlehen von 100 Mio. Fr.**

Das im Rahmen der Massnahmen zur Bekämpfung der Frankenstärke gewährte Zusatzdarlehen von 100 Mio. Fr. ist eigentlich zeitlich befristet bis 2015. Die SAB unterstützt ausdrücklich die Absicht des Seco, dieses Zusatzdarlehen im Rahmen der Botschaft zur Standortförderung bis Ende 2019 zu verlängern. Denn die Mittel aus dem Zusatzdarlehen sind wichtig, damit die SGH die angestrebte Ausweitung der Tätigkeiten realisieren kann.

#### **Flankierende Massnahmen NRP**

Die Ausweitung der Tätigkeiten der SGH, welche über die vorliegende Vernehmlassungsvorlage vorbereitet wird, ist eine wichtige, aber nicht die einzige flankierende Massnahme zur Bewältigung der Folgen der Zweitwohnungsinitiative. Die SAB erachtet es als ebenso wichtig, dass über die NRP zusätzliche Mittel bereit gestellt werden, um die nötigen strukturellen Anpassungen im alpinen Tourismus vornehmen zu können. Die entsprechenden Massnahmen werden Bestandteil der Botschaft zur Standortförderung sein, welche im Februar 2015 publiziert werden soll.

#### **Wissenstransfer und Beratungstätigkeit SGH**

Die formelle Anerkennung der direkten und indirekten Beratung und des Wissenstransfers als zentrale Aufgabe der Fördertätigkeit stärkt die Förderwirkung der SGH indem sie den Partnern (z.B. Genossenschaffern, Investoren, öffentliche Hand, Regionalentwicklung, Banken, Treuhändern) einen Mehrwert bietet. Hier besteht auch eine Vernetzungsfunktion mit anderen Wissensträgern, welche wir als sinnvoll und notwendig erachten

## 4. Zusammenfassung

Die SAB unterstützt die vorliegende Vernehmlassungsvorlage zur Revision der Verordnung über die Förderung der Beherbergungswirtschaft. Die Verordnungsanpassung ist eine wichtige flankierende Massnahme zur Abfederung der Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative und zur Bekämpfung der strukturellen Krise des alpinen Tourismus. Angesichts der besonderen Herausforderungen für den alpinen Tourismus erfolgt zu Recht eine räumliche Abstimmung mit dem Geltungsbereich der NRP und eine stärkere Koordination mit diesem Förderinstrument. Ebenso ist es richtig, dass neu der Bereich der strukturierten Beherbergung aufgenommen wird und so den neueren Entwicklungen in der Beherbergungswirtschaft Rechnung getragen und eine Abstimmung mit dem Zweitwohnungsgesetz und der Lex Koller ermöglicht wird. Als Verbesserungswürdig erachten wir hingegen die Koordination auf der regionalen Ebene mit entsprechenden räumlichen und touristischen Entwicklungsstrategien, wobei die entsprechenden Vorgaben an anderer Stelle (Umsetzung der Politik und Strategie des Bundes für die Berggebiete und ländlichen Räume, Raumplanungsgesetz, NRP u.a.) gemacht werden müssen und sich die Förderung der Beherbergungswirtschaft zu einem späteren Zeitpunkt auf diese regionalen Strategien abstützen muss.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

### **SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Der Präsident:

Der Direktor:

Ständerat Isidor Baumann

Thomas Egger

#### **Résumé :**

Le Groupement suisse pour les régions de montagne approuve l'ordonnance sur l'encouragement du secteur de l'hébergement. Ce projet constitue une importante mesure d'accompagnement liée à l'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires. Elle permet notamment d'atténuer la crise que connaît actuellement le secteur touristique alpin. Il est aussi juste de prévoir l'encouragement de nouvelles formes d'hébergement. Toutefois, il est nécessaire de renforcer davantage la coopération régionale, dans le cadre de l'élaboration de stratégies touristiques et territoriales. L'encouragement du secteur de l'hébergement doit également être mieux coordonnée avec la NPR.