

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)

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. Februar 2002

US / E100 / 91

Herrn Bundesrat  
Pascal Couchepin  
Vorsteher des Eidgenössischen  
Volkswirtschaftsdepartementes  
Bundeshaus Ost  
3003 **Bern**

## **Stellungnahme zur Tourismusförderung des Bundes durch die Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebotes**

**(Vernehmlassungsunterlagen vom 9. Januar 2002)**

---

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die Möglichkeit, zu den Vernehmlassungsunterlagen zur künftigen Tourismusförderung des Bundes Stellung nehmen zu können.

### **1. Tourismus ist von entscheidender Bedeutung für das Berggebiet**

#### **1.1 Wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus**

Die Tourismusbranche hat für das Berggebiet eine grosse volkswirtschaftliche Bedeutung. Rund 40% der Hotellogiernächte in der Schweiz (= jährlich 13 Mio.) werden in Bergkurorten verzeichnet, knapp 2/3 in den Berggebietskantonen. Für weite Teile des Alpenraums stellt der Tourismus die wichtigste Einkommensquelle dar; die Alternativen zum Tourismus fehlen und auch die übrigen Arbeitsplätze (Landwirtschaft, Kleingewerbe, Service Public) hängen direkt von der Entwicklung der Leitbranche Tourismus ab.

Angesichts des raschen wirtschaftlichen Strukturwandels im Zuge der Globalisierung wird künftig die Bedeutung des Tourismus für das Berggebiet voraussichtlich noch steigen. Gleichzeitig stehen speziell die Regionen im Voralpenraum und im Jura vor der schwierigen Aufgabe, geeignete Alternativen zum Skitourismus zu finden, da dessen Zukunft für Stationen unterhalb von 1500 m ü. M. durch den Klimawandel akut gefährdet ist.

Weite Teile des Berggebiets stehen somit unter einem doppelten Druck: Erstens sind die vorhandenen touristischen Infra- und Suprastrukturen nur noch begrenzt zukunftsfähig und zweitens sind gleichwertige Alternativen zum Tourismus nicht in Sicht und Abwanderung droht.

## **1.2 Tourismuspoltik für eine nachhaltige Entwicklung des Berggebiets**

Der Tourismus ist für die Berggebiete aber nicht nur wirtschaftlich von Bedeutung. Wichtig sind auch seine Einflüsse auf die Landschaft, die soziokulturelle Entwicklung und damit ganz allgemein auf die Qualität des Berggebiets als Lebensraum. Tourismuspolitik ist deshalb eine Querschnittaufgabe, die auf eine nachhaltige, d.h. wirtschafts-, umwelt- und gesellschaftsverträgliche Entwicklung der Bergregionen ausgerichtet und entsprechend mit anderen Sektoralpolitiken koordiniert werden muss.

## **2. Allgemeine Beurteilung der tourismuspolitischen Stossrichtung**

Aus den Vernehmlassungsunterlagen lassen sich vier miteinander eng verbundene Problemkreise des Schweizer Tourismus identifizieren: Erstens der Mangel an neuen, „jungen“ touristischen Angeboten (Innovationskraft der Branche), zweitens die fehlenden Mittel zur Erneuerung der Infrastrukturen (vor allem in der Hotellerie und bei den Bergbahnen), drittens die kritische Situation auf dem Arbeitsmarkt (Lohnniveau und Qualifikation der Arbeitskräfte) und viertens schliesslich die geringe vertikale und horizontale Integration der Branche (kleingewerbliche Strukturen). Zusammen genommen führen diese Probleme zu einer unterdurchschnittlichen Produktivität der Tourismusbranche in der Schweiz, womit deren Wettbewerbsfähigkeit sowohl im Vergleich zu ausländischen Tourismusdestinationen als auch auf den nationalen Faktormärkten (Arbeit, Kapital) gefährdet ist. Aus Sicht des Bundes ist deshalb eine gezielte und effiziente Tourismuspolitik unabdingbar, wobei richtigerweise der Strukturwandel nicht behindert, sondern im Gegenteil in Richtung einer erhöhten Wettbewerbsfähigkeit der Branche zu fördern ist.

Vor diesem Hintergrund erachtet die SAB das zweistufige Konzept der Tourismusförderung, wie es in den Vernehmlassungsunterlagen (S. 28f) entwickelt wird, als eine geeignete Grundlage, zumal dieses auch aus aktuellen wirtschaftswissenschaftlichen Theorien heraus begründet werden kann.

Aus Sicht der SAB besteht im Bericht allerdings eine Diskrepanz zwischen der interessanten und fundierten Situationsanalyse einerseits und den konkreten Vorschlägen zur Verbesserung der Situation andererseits: Unser Erachtens fehlen Massnahmen insbesondere (a) zur langfristigen Konsolidierung der Tourismuspolitik (Stichwort Rahmengesetz Tourismus) und (b) für eine bessere Abstimmung der Tourismuspolitik mit anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik (Stichworte Währungspolitik, allgemeine Standort- und Exportförderung).

### 3. Beurteilung des vorgeschlagenen Bundesgesetzes über die Förderung des Beherbergungs- und Kurortkredites

#### 3.1 Allgemeine Bemerkungen

Die Revision des alten Hotelkreditgesetzes entspricht einem dringenden Bedürfnis der Schweizer Beherbergungswirtschaft. Die Elemente der Teilrevision (Sanierung, Neuorientierung, Refinanzierung am Markt und durch die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Branche, Banken und öffentlicher Hand) erscheinen zeitgemäss und zweckmässig.

Indes wird bereits in den Vernehmlassungsunterlagen (S. 72) darauf hingewiesen, dass die SGH mittel- und längerfristig Schwierigkeiten haben wird, ihr Kapital allein am Markt zu beschaffen, da sie eine einseitige Risikostruktur aufweist. Die Frage ist u. E. noch nicht befriedigend geklärt, ob und wie sich die SGH nach Abschluss der Unterstützung durch den Bund finanzieren wird, zumal nicht anzunehmen ist, dass die primär auch exogen verursachten Probleme der Beherbergungsbranche im Hochpreisland Schweiz bis in fünf Jahren behoben werden können.

#### 3.2 Bemerkungen und Vorschläge zu ausgewählten Artikeln

##### *Artikel 1: Grundsatz*

Wie aus den Vernehmlassungsunterlagen deutlich wird, ist es mit der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Beherbergungswirtschaft seit einigen Jahren nicht zum Besten bestellt, womit sie (die Wettbewerbsfähigkeit) auch nicht *erhalten* werden kann. Ähnliches gilt für deren Umwelt- und teilweise auch deren Sozialverträglichkeit (Stichwort Lohnniveau). Zudem wird die Wettbewerbsfähigkeit im Allgemeinen als ein zentrales Teilziel einer nachhaltigen Entwicklung betrachtet und nicht auf der selben Ebene wie die Nachhaltigkeit angesiedelt.

Im Weiteren erachtet es die SAB als wenig sinnvoll, im Grundsatzartikel eine „kann“-Formulierung zu verwenden und plädiert diesbezüglich für die bisherige Formulierungsweise.

*Vorschlag:* ... mit dem Ziel, *deren Nachhaltigkeit und speziell deren wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Er unterstützt zu diesem Zweck....*

##### *Artikel 5: Perimeter*

Aus regional- und staatspolitischer Sicht ist es unabdingbar, dass der Tourismus im Berggebiet auch künftig durch den Bund speziell gefördert wird, da wie erwähnt die Alternativen in vielen Bergregionen weitgehend fehlen. Die SAB erachtet es deshalb als wichtig, dass der zentrale Artikel 5 nach der Teilrevision weiterhin gelten soll.

##### *Artikel 6: Voraussetzungen für Darlehen*

Die Konzentration der gewährten Darlehen auf zukunftsfähige Betriebe mit einem ausgewiesenen Ertragspotenzial erscheint der SAB richtig, da nur auf diese Weise ein notwendiger Strukturwandel in der Beherbergungswirtschaft gewährleistet werden kann. In diesem Zusammenhang stimmt die SAB auch der Streichung des Absatz 3 zu, da dadurch der Vollzug des Gesetzes vereinfacht werden kann.

### *Artikel 16: Darlehen*

Die vorgeschlagene Formulierung des revidierten Artikels ist sinnvoll, da sie verschiedene Möglichkeiten offen lässt, wie sich die SGH längerfristig finanziert. Die SAB erneuert in diesem Zusammenhang ihre alte Forderung, den verschiedenen Instrumenten zur Förderung des Tourismus und insbesondere der Beherbergungswirtschaft auf der Ebene Bund ein Tourismusförderungsgesetz zu Grunde zu legen. Dabei müssten neben dem Bund und der Branche selber vor allem die Kantone vermehrt einbezogen werden (vgl. unten Abschnitte (5) und (6)).

## **4. Beurteilung des vorgeschlagenen Bundesgesetzes über die Änderung des Bundesbeschlusses zur Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (InnoTour)**

### **4.1 Allgemeine Bemerkungen**

Die kürzlich durchgeführte Evaluation des Bundesbeschlusses zur Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (InnoTour) und ein Länderexamen der OECD bestätigen, dass der InnoTour-Beschluss bezüglich Konzeption und bisher erzielten Wirkungen positiv zu beurteilen ist. Eine Verlängerung und Verstärkung dieses modernen Förderinstruments, mit dem direkt und effizient auf wichtige angebotsseitige Schwachpunkte der Schweizerischen Tourismusbranche eingewirkt werden kann, liegt zweifellos im Interesse der gesamten Branche und damit auch des Berggebiets.

Aufgrund der strukturellen Probleme des Tourismus stellt sich indes die Frage, ob die vorgeschlagenen Mittel von jährlich 5 Mio. sFr. mehr bewirken können als der berühmte Tropf auf den heissen Stein. Die SAB ist der Meinung, dass die vorgesehenen Mittel nicht reichen, zumal

- 1) in der Vergangenheit weniger als die Hälfte der beim SECO eingereichten Projekte gefördert werden konnten,
- 2) auch die im Sommer 2000 durch den Bund zusätzlich bewilligten Mittel (Gruppe 80) innerhalb weniger Monate aufgebraucht wurden sowie
- 3) die Palette an unterstützungswürdigen Vorhaben durch den Gesetzesvorschlag noch erweitert werden soll.

Im Weiteren ist es bedauerlich, dass die besondere Situation der Bergregionen und des ländlichen Raums bezüglich der künftigen Entwicklung ihrer Leitbranche Tourismus im vorliegenden Gesetzesvorschlag nicht besser berücksichtigt wird.

### **4.2 Bemerkungen und Vorschläge zu ausgewählten Artikeln**

#### *Artikel 1: Gegenstand*

Die SAB erachtet es als wenig sinnvoll, im Grundsatzartikel eine „kann“-Formulierung zu verwenden und plädiert diesbezüglich für die bis anhin geltende folgende Formulierung:

*Vorschlag:* Der Bund *gewährt* im Rahmen der bewilligten Kredite .....

### *Artikel 2: Unterstützte Vorhaben*

Zweifellos ist der Schweizer Tourismus künftig noch vermehrt auf Forschung und Entwicklung angewiesen, wobei es aufgrund der Heterogenität und der kleingewerblichen Strukturen der Branche die Hilfe des Staates braucht. Die Erweiterung der Palette der unterstützungswürdigen Vorhaben durch Buchstabe e (Unterstützung der Forschung und Entwicklung sowie deren Koordination) birgt jedoch die Gefahr in sich, dass die knappen Mittel von InnoTour künftig primär für Studien verwendet werden, und der eigentliche Kernbereich der Förderung (die Entwicklung und Einführung neuer Produkte, Ausrüstungen und Vertriebskanäle sowie die Verbesserung bestehender Dienstleistungen) zu kurz kommt. Dieses Problem ist aber nach Ansicht der SAB nicht in Artikel 2, sondern in Artikel 4 zu regeln (s. unten).

### *Artikel 3: Voraussetzungen und Auflagen*

Neben innovativen Vorhaben auf der nationalen Ebene ist der Schweizer Tourismus vor allem auch auf Initiativen auf Ebene der einzelnen Destinationen und in bestimmten Tourismussegmenten angewiesen. Dies gilt speziell für den Bergtourismus, da sich dort – wie oben dargelegt – spezielle strukturelle Herausforderungen stellen und die Alternativen zum Tourismus weitgehend fehlen. Die SAB plädiert deshalb für eine bevorzugte Behandlung von Vorhaben zur Förderung des Tourismus in den Berggebieten und im ländlichen Raum.

*Vorschlag:*

<sup>1</sup> *Die Vorhaben werden nur unterstützt, wenn sie:*

- a. zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Schweiz als Tourismusland beitragen oder speziell den Tourismus im Berggebiet und im übrigen ländlichen Raum fördern.*
- b. ...*
- c. schweizweit oder in ihrer Region Modellcharakter haben.*

### *Artikel 4: Höhe und Art der Finanzhilfen*

Damit die Fördergelder nicht in erster Linie akademischen Studien und irgendwelchen Forschungsnetzwerken zu Gute kommen, sind nach unserer Ansicht folgende Vorkehrungen einzubauen.

*Vorschlag:*

<sup>1</sup> *Der Bund kann an die Gesamtkosten eines Vorhabens Finanzhilfen bis zu 50 Prozent gewähren.*

<sup>2</sup> *Bei Vorhaben gemäss Artikel 2, Buchstabe e, kann er bis zu 75% der Gesamtkosten übernehmen. Der Umfang der für solche Vorhaben bewilligten Mittel darf aber nicht mehr als 10% der jährlich gewährten Beiträge betragen.*

### *Artikel 6: Information und Evaluation*

Aus Sicht der SAB haben die bisherigen Massnahmen zur Förderung des Informations- und Wissensaustauschs über die geförderten Vorhaben wenig gebracht. Da die

Projekte massgebend durch öffentliche Gelder finanziert werden, sollten nicht nur die direkt Beteiligten, sondern auch die übrige Branche künftig vermehrt von deren Erfahrungen und Errungenschaften profitieren können. Wir gehen davon aus, dass der Informationsfluss im Zuge der Verlängerung von InnoTour massgeblich verbessert wird.

## **5. Weitere Bemerkungen und Anregungen**

### **5.1 Seilbahnwirtschaft**

Die Schweizer Seilbahnwirtschaft steht vor vielen Herausforderungen. Die teilweise bereits länger absehbaren Probleme der Bahnen haben zum Teil exogene Ursachen (steigende ausländische Konkurrenz, teilweise stagnierende Nachfrage, Auswirkungen des Klimawandels), zum Teil sind sie auch hausgemacht (z.B. ineffiziente Strukturen, zu riskante Investitionsstrategien und letztlich nicht erfolgreiche Bemühungen der öffentlichen Hand, wenig erfolgreiche Betriebe an ungeeigneten Standorten zu erhalten).

Auf diese Probleme wird in den Vernehmlassungsunterlagen verschiedentlich hingewiesen und es werden auch Ansätze für eine bessere Seilbahnpolitik skizziert. Bedauerlicherweise fehlen aber konkrete Angaben zur künftigen Ausgestaltung des Konzessionswesens und zum Vollzug des IHG im Bereich Seilbahnen, obwohl zum Beispiel die aktuellen Erfahrungen im Tessin (Airolo, Bosco Gurin, Nara etc.) zeigen, dass eine horizontal und vertikal koordinierte Seilbahnpolitik einem dringenden Bedürfnis gerade auch der Bevölkerung des Berggebiets entspricht.

Angesichts der Tatsache, dass die Vernehmlassung zum neuen Seilbahngesetz in diesen Monaten anlaufen soll, erachtet es die SAB als sehr schade, dass das EVD und das UVEK hier offensichtlich bisher keine gemeinsame Strategie entwickelt haben bzw. diese in den vorliegenden Unterlagen nicht sichtbar wird. Den Vorschlag, den notwendigen Konsolidierungsprozess im Seilbahnwesen allein über InnoTour materiell zu fördern, erachten wir in diesem Zusammenhang als Notlösung – hier braucht es grundsätzliche Anpassungen im Seilbahngesetz und flankierend dazu im Vollzug des IHG.

### **5.2 Berufsbildungskonzept und Aufbau eines touristischen Kompetenzzentrums**

Wie im vorliegenden Bericht richtig vermerkt wird, gehört eine solide und zukunftsgerichtete touristische und gastgewerbliche Berufsbildung zu den Erfolgsfaktoren der Schweizer Tourismusbranche.

Die SAB ist deshalb völlig einverstanden, dass der Bund die vorhandenen Anstrengungen für eine bessere Berufsbildung unterstützt und koordiniert. Allerdings bleibt in den Vernehmlassungsunterlagen letztlich unklar, wie und in welchem Umfang sich der Bund künftig in diesem Bereich engagieren will. In diesem Zusammenhang erscheint uns die Unterstützung des vorgeschlagenen Kompetenzzentrums über InnoTour wenig sinnvoll: Da dessen Mittel bekanntlich zeitlich und finanziell beschränkt sind, gilt es hier frühzeitig andere Finanzierungsmöglichkeiten zu finden.

### 5.3 Vorbereitung eines umfassenden Tourismusförderungsgesetzes unter Einbezug der Kantone

Bereits in ihrer Stellungnahme vom 1. Sept. 1996 zur Tourismuspolitik des Bundes forderte die SAB die Ausarbeitung eines Tourismusförderungsgesetzes, mit dem die verschiedenen tourismusrelevanten Massnahmen des Bundes und der Kantone besser koordiniert werden könnten und die Schweizer Tourismuspolitik als Ganzes ein stabiles Fundament erhalten würde.

Gerade das Berufsbildungswesen und die schwierige Lage der Seilbahnen und der Hotellerie mit ihren teilweise veralteten Strukturen und ihren Finanzierungsproblemen zeigen, dass die bestehenden Instrumente nur teilweise geeignet sind, eine wirtschaftlich, ökologisch und soziokulturell nachhaltigere Entwicklung des Schweizer Tourismus effektiv zu fördern.

Die SAB bedauert es deshalb ausserordentlich, dass die Vorbereitungsarbeiten für ein umfassendes Tourismusgesetz in den letzten Jahren nicht weiter gediehen sind, und dieses wichtige Thema in den Vernehmlassungsunterlagen nur am Rande und sehr zurückhaltend behandelt wird. Mit Hinweis auf ein 2000 eingereichtes Postulat einer Spezialkommission des Ständerates fordern wir, die Vorbereitung eines Rahmengesetzes für den Tourismus sofort an die Hand zu nehmen – und nicht erst wie im Bericht auf S. 37 vorgeschlagen im Jahr 2007!

## 6. Zusammenfassung

Die SAB teilt die Meinung des Bundesrates, wonach der Schweizer Tourismus aufgrund sowohl hausgemachter als auch exogen verursachter Probleme sein Wachstumspotenzial in den letzten Jahren nur teilweise ausschöpfen konnte und es politischer Einflussnahme bedarf, um eine nachhaltige Entwicklung der Tourismusbranche zu fördern und deren Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Für das Engagement der öffentlichen Hand spricht insbesondere auch, dass der Tourismus in weiten Teilen des Berggebiets die zentrale Einkommensquelle ist, gleichwertige Alternativen vorderhand nicht in Sicht sind und die Zukunft des Berggebiets als Lebens- und Wirtschaftsraum direkt von der Entwicklung der Leitbranche Tourismus abhängt. Gleichzeitig ist die SAB einverstanden, dass die Tourismuswirtschaft ihre Probleme in erster Linie selber lösen muss und notwendige Strukturanpassungen durch die öffentliche Hand nicht verzögert werden dürfen.

Trotz einer positiven Beurteilung eines Grossteils der vorgeschlagenen Massnahmen meldet die SAB drei grundsätzliche Kritikpunkte an (vgl. auch Bemerkungen oben):

1) *InnoTour überfrachtet bzw. mit zu wenig Mitteln ausgestattet*

Das InnoTour-Programm hat sich bereits nach wenigen Jahren bewährt und soll deshalb zurecht verlängert werden. Aufgrund des grossen Innovationsbedarfs im Tourismus stellt sich jedoch die Frage, ob mit den vorgeschlagenen Mitteln von jährlich 5 Mio. sFr. die sich stellenden Probleme effektiv gelöst werden können.

*Die SAB fordert parallel zur Ausweitung des Geltungsbereichs von InnoTour auf Forschung & Entwicklung eine Aufstockung der Mittel auf mindestens 6 Mio. sFr. jährlich.*

2) *Einzelne Provisorien statt langfristiges Gesamtkonzept*

Angesichts der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung des Tourismus ist die Tourismuspolitik des Bundes wenig entwickelt. Mit den vorgeschlagenen Änderungen wird leider die Chance verpasst, für die Tourismuspolitik eine einheitliche Grundlage zu schaffen. Statt dessen werden einzelne Instrumente revidiert, wobei die horizontale und vertikale Abstimmung mit anderen Gesetzen (vgl. etwa das Seilbahnwesen) teilweise ungenügend ist.

*Die SAB fordert den Bundesrat auf, in den nächsten Jahren die Vorbereitung eines einheitlichen Tourismusfördergesetzes energisch an die Hand zu nehmen, in dem speziell auch die Bedeutung und die Anliegen des Tourismus im Berggebiet explizit berücksichtigt werden.*

3) *Touristische Anliegen in der gesamten Wirtschaftspolitik zu wenig berücksichtigt*  
Die Anliegen der Tourismusbranche werden im Rahmen der gesamten Wirtschaftspolitik der Schweiz oftmals wenig berücksichtigt und es geht vergessen, welche wirtschaftliche Bedeutung der Tourismus für das gesamte Land hat.

*Die SAB fordert vom Bundesrat, dass die spezifischen Anliegen der Tourismusbranche in der Ausgestaltung der gesamten Wirtschaftspolitik (v.a. Währungspolitik, Standort- und Exportförderung) künftig vermehrt einfließen.*

In einer Stellungnahme vom 14. Dezember 2001 hat sich die SAB dezidiert für die Beibehaltung des dringend notwendigen Mehrwertsteuer-Sondersatzes für den Tourismus eingesetzt. Zur Lösung der strukturellen Probleme des Tourismus im Hochpreisland Schweiz braucht es sowohl nachfrageseitig wirksame Instrumente wie den Sondersatz als auch Sanierungsmassnahmen in der Beherbergungs- und Seilbahnwirtschaft sowie gezielte Massnahmen zur Innovationsförderung.

Mit den beiden vorgeschlagenen Gesetzeswerken ist der Bund diesbezüglich auf dem richtigen Weg, wobei die Vorschläge nach Meinung der SAB nur eine Zwischenetappe im Hinblick auf eine konsolidierte, nachhaltig wirksame Tourismuspolitik darstellen können. Dabei gilt es zu bedenken, dass die Tourismusförderung durch öffentliche Mittel im Ausland und speziell in der EU in den nächsten Jahren voraussichtlich verstärkt werden wird und deshalb die Gefahr besteht, dass der Schweizer Tourismus künftig noch vermehrt unter Wettbewerbsnachteilen leiden wird.

Für die Gelegenheit, zu den Vorschlägen für eine revidierte Tourismusförderung des Bundes Stellung nehmen zu können, danken wir bestens und hoffen gleichzeitig, dass unseren Anliegen Beachtung geschenkt wird.

Mit freundlichen Grüssen

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

Der Präsident:

Der Direktor:

Dr. Theo Maissen

Dr. Jörg Wyder