



Medienrohstoff

Datum: 27.06.2013

Sperrfrist: Bis zum Beginn der Medienkonferenz

Strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und künftige Tourismusstrategie

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 26. Juni 2013 einen Bericht über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundesrats gutgeheissen. Er schlägt ein Massnahmenpaket zur Weiterentwicklung der bewährten Tourismuspolitik des Bundes vor.

1. Ausgangslage

Der Schweizer Tourismus hat die Folgen der Wirtschaftskrise 2009 und der anschliessenden Frankenstärke stark zu spüren bekommen. Seit 2008 hat die Zahl der Hotellogiernächte um über 7 Prozent abgenommen, wobei insbesondere der Alpenraum überdurchschnittlich von der Nachfrageschwäche betroffen ist (-13,3%). Der Bund ergriff daraufhin im Rahmen seiner Tourismuspolitik Massnahmen, um die Auswirkungen der Krise einzudämmen. So wurden drei von Schweiz Tourismus durchgeführte Tourismusmarketing-Impulsprogramme mit insgesamt 36 Mio. Franken vom Bund unterstützt. Das dritte dieser Programme wurde Ende April 2013 abgeschlossen. Zudem wurde der finanzielle Spielraum der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) dank eines vorsorglichen und auf Ende 2015 befristeten Zusatzdarlehens des Bundes in der Höhe von 100 Mio. Franken markant erweitert. Zudem beschloss die SGH im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags in eigener Verantwortung für die Jahre 2012 und 2013 Konjunkturmassnahmen.

Ende 2012 diskutierten die beiden Finanzkommissionen des National- und Ständerats (FK-N; FK-S) über zusätzliche Bundesmittel für ein viertes Tourismusmarketing-Impulsprogramm von Schweiz Tourismus. Die Debatten warfen grundlegende Fragen zur Situation des Schweizer Tourismus auf, insbesondere, ob für den Schweizer Tourismus eher konjunkturelle oder strukturelle Probleme die wichtigsten Herausforderungen darstellten. Zwei Motionen der FK-N (12.3985) und FK-S (12.3989), welche das Parlament einstimmig überwies, beauftragten darauf den Bundesrat, in einem Bericht Auskunft über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundesrates zu geben. Dieser Bericht soll den von Schweiz Tourismus verfassten Bericht über die Evaluation der drei durchgeführten Tourismusmarketing-Impulsprogramme ergänzen.

Der Bundesrat hielt in seiner Antwort auf die beiden Motionen fest, dass mit dem Tourismusbericht auch mehrere im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsinitiative überwiesene Vorstösse erfüllt werden sollen. Es handelt sich um die Postulate Vogler (12.3371) und Fournier (12.3467), welche den Bundesrat dazu auffordern, die Folgen der

Zweitwohnungsinitiative auf die davon betroffenen Volkswirtschaften zu untersuchen. Weiter geht es um die Postulate Baumann (12.3495) und Hassler (12.3562), welchen den Bundesrat beauftragen, aufzuzeigen, wie in der Schweiz eine Tourismusbank nach österreichischem Vorbild aufgebaut werden könnte.

2. Aktuelle Situation des Schweizer Tourismus

Die nun vom Bundesrat vorgelegte Analyse zur konjunkturellen Situation im Schweizer Tourismus zeigt, dass sich die kurz- und mittelfristige Entwicklung der Nachfrage verbessern sollte. Dafür gibt es drei wesentliche Gründe:

- Die bestehenden Inflationsdifferenzen zwischen der Schweiz und dem Euroraum schwächen die Effekte des starken Frankens ab;
- Die touristische Nachfrage aus dem Euroraum belebt sich dank der Stabilisierung der Schuldensituation in Europa und der damit verbundenen wirtschaftlichen Erholung allmählich;
- Nachholeffekte bei der touristischen Nachfrage aus dem Euroraum sind zu erwarten.

Die jüngste Entwicklung im Schweizer Tourismus bestätigt diese positivere Einschätzung. So verzeichnete die Ende April abgelaufene Wintersaison 2012/2013 leicht steigende Hotellogiernächte. Dieses leichte Wachstum dürfte in der angelaufenen Sommersaison 2013 anhalten. Für 2014 und 2015 kann sogar von einem deutlichen Wachstum der Hotellogiernächte ausgegangen werden.

Bezüglich der strukturellen Situation bestätigt der Tourismusbericht die Analysen aus der Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz aus dem Jahr 2010. Der Schweizer Tourismus weist – neben einer Reihe ausgeprägter Stärken – auch ernst zu nehmende strukturelle Defizite auf Betriebs- und Destinationsebene auf. Gleichzeitig leidet der Schweizer Tourismus auch bei einem fair bewerteten Franken unter einer schlechten preislichen Wettbewerbsfähigkeit. Diese ist primär auf höhere Arbeits-, Vorleistungs- und Erstellungskosten zurückzuführen.

Seit der Wachstumsstrategie 2010 ist die Zweitwohnungsinitiative als neue strukturelle Herausforderung dazugekommen. Sie dürfte die vorhandenen strukturellen Defizite verschärfen und den Strukturwandel beschleunigen. Insbesondere dürfte sie dazu führen, dass der Bau von Hotelbetrieben nicht mehr im selben Mass durch den Bau und Verkauf von Zweitwohnungen quersubventioniert werden kann. Damit gewinnt die im Schweizer Alpenraum regelmässig bestehende Finanzierungslücke bei Hotelprojekten an Relevanz, was Neu- oder Umbauten erschweren dürfte.

3. Tourismuspolitischer Handlungsbedarf

2010 stellte der Bundesrat fest, dass sich die Tourismuspolitik des Bundes bewährt. Mit der Wachstumsstrategie 2010 und dem darauf basierenden Umsetzungsprogramm 2012-2015 wurde die Tourismuspolitik des Bundes zudem weiter optimiert. Die strukturellen Herausforderungen, welchen der Schweizer Tourismus aktuell gegenübersteht, sind auch nach Ausnahme der Zweitwohnungsinitiative die gleichen wie 2010. Der nun vorliegende Tourismusberichts kommt zum Schluss, dass die heutige Tourismuspolitik des Bundes geeignet ist, um die Tourismuswirtschaft auch künftig beim Bewältigen der anstehenden strukturellen Herausforderungen wirkungsvoll und subsidiär zu unterstützen. Es besteht somit kein Bedarf für eine grundsätzliche Neuausrichtung der Tourismusstrategie und der Tourismuspolitik des Bundes. Auch künftig bleibt die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Tourismusunternehmen das primäre Ziel der Tourismuspolitik des Bundes.

Allerdings führt die Zweitwohnungsinitiative zu einem beschleunigten Strukturwandel und zu einer gestiegenen Unsicherheit, vor allem während einer Übergangsphase bis ca. Ende dieses Jahrzehnts. Damit erhöht sich der Druck auf die Tourismusbranche in einem begrenzten Zeitraum. Um die Branche in dieser anspruchsvollen Übergangsphase verstärkt zu unterstützen, sind zeitlich befristete und strukturell ausgerichtete Impulsmassnahmen sinnvoll. Zudem drängen sich im Zuge der Zweitwohnungsinitiative auch in beschränktem

Ausmass Optimierungen bei der Beherbergungsförderung des Bundes auf. Die Hauptverantwortung für Begleitmassnahmen zur Zweitwohnungsinitiative liegt aber bei den betroffenen Kantonen und Gemeinden. Dies aufgrund der Thematik und der Zuständigkeiten (raumplanerische Massnahmen wie etwa die Festlegung von Hotelzonen, eine aktive Baulandpolitik oder neue Lösungsansätze für die Finanzierung des Tourismus auf lokaler Ebene). Bundesmassnahmen sind dagegen subsidiär ausgestaltet.

Gleichzeitig haben die durchgeführten Prüfungen der strategischen Optionen der Beherbergungsförderung gezeigt, dass auch unabhängig von der Zweitwohnungsinitiative ein Optimierungs- und Anpassungsbedarf besteht. Dieser liegt in der Modernisierung der Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung und in einer verbesserten Abstimmung zu weiteren Förderinstrumenten des Bundes, insbesondere zur Neuen Regionalpolitik (NRP). Die Analysen haben zudem klar aufgezeigt, dass der Aufbau einer Tourismusbank nach österreichischem Vorbild nicht opportun ist. Eine solche wäre ordnungspolitisch heikel, der Aufbau zu komplex und aufwändig sowie kaum mehrheitsfähig.

Bezüglich der konjunkturellen Situation des Schweizer Tourismus kommt der Bericht zum Schluss, dass kein Bedarf für ein weiteres konjunkturell begründetes (Tourismusmarketing-)Impulsprogramm vorhanden ist.

Die durchgeführten Analysen bestätigen, dass die Konjunkturmassnahmen des Bundes mitgeholfen haben, die Auswirkungen der Krise einzudämmen. Die drei von Schweiz Tourismus durchgeführten Impulsprogramme hatten einen nachweisbar stützenden Effekt auf die Tourismuskonsumnachfrage in der Schweiz. Gleichzeitig konnten mit den zusätzlichen Mitteln die Herkunftsmärkte stärker diversifiziert werden. Dies verbesserte die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus. Weiter entspannten das befristete Zusatzdarlehen für die SGH und die von der SGH selbst ergriffenen Konjunkturmassnahmen die Liquiditäts- und Finanzierungslage der Beherbergungsbetriebe.

4. Künftige Tourismusstrategie des Bundesrates

Obwohl kein Bedarf für eine grundsätzliche Neuausrichtung der Tourismuspolitik des Bundes besteht, ortet der Bericht dennoch einen tourismuspolitischen Handlungsbedarf. Zwei Bereiche stehen dabei im Fokus: Eine Optimierung der Beherbergungsförderung und ein Impulsprogramm 2016-2019, das den durch die Zweitwohnungsinitiative beschleunigten Strukturwandel begleiten und abfedern soll.

Übersicht Tourismuspolitisches Massnahmenpaket	
Teil I	Optimierung der Beherbergungsförderung
	1. Modernisierung der Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung
	2. Vergrösserung des finanziellen Spielraums der SGH
	3. Verbesserung der Abstimmung SGH-NRP
Teil II	Impulsprogramm 2016-2019
	4. NRP-Massnahmen 2016-2019
	5. Innotour-Massnahmen 2016-2019
	6. Verstärkung des Wissensaufbaus und der Wissensdiffusion

Mit der **Optimierung der Beherbergungsförderung** soll deren Wirkung durch folgende Massnahmen verstärkt werden:

- 1) Modernisierung der Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung: Modernisiert werden muss insbesondere der Beherbergungsbegriff. Dieser muss mit dem im Rahmen des Ausführungsgesetzes zur Zweitwohnungsinitiative neu entwickelten Begriff der «strukturierten Beherbergung» abgeglichen werden. Weiter müssen das Geschäftsreglement erneuert und wo sinnvoll die Vollzugsbestimmungen der SGH an die Corporate Governance Leitsätze des Bundes angepasst werden.

- 2) Vergrößerung des finanziellen Spielraums der SGH: Damit die SGH die Tourismuswirtschaft bei der Anpassung an das infolge der Zweitwohnungsinitiative veränderte regulatorische Umfeld optimal unterstützen kann, soll das ursprünglich vom Parlament aus konjunkturellen Gründen beziehungsweise wegen der Frankenstärke bis Ende 2015 gewährte Zusatzdarlehen von 100 Mio. Franken an die SGH vorsorglich und befristet bis Ende 2019 verlängert werden. Die Mittel sollen in einer Unsicherheitsphase ein Investitionsstau in der Beherbergungswirtschaft verhindern. Zudem soll die Erhöhung des maximalen Darlehensbetrages sowie eine Flexibilisierung der Darlehens- und Haftungsgrenze der SGH geprüft werden. Damit soll der Handlungsspielraum der SGH vergrößert werden, unter Berücksichtigung der Risikofähigkeit und Wahrung der Eigenwirtschaftlichkeit der SGH sowie unter Ausschluss von Wettbewerbsverzerrungen am Kreditmarkt. Zudem soll damit insbesondere sichergestellt werden, dass die SGH die von der Zweitwohnungsinitiative primär betroffene gehobene Hotellerie (4- und 5-Sterne-Hotels) und die für die regionale Entwicklung nötigen Leuchttürme und "Lead-Betriebe" in genügendem Mass unterstützen kann.
- 3) Verbesserte Abstimmung zwischen SGH und NRP: Um die Wirkung der beiden komplementär ausgerichteten Förderinstrumente des Bundes SGH und NRP insgesamt zu optimieren, soll deren Abstimmung verbessert werden. Die Kernkompetenzen beider Förderinstrumente sollen so eingesetzt werden, dass sie sich sinnvoll und wirkungsvoll ergänzen. Die verbesserte Abstimmung zwischen SGH und NRP geschieht in Zusammenarbeit des SECO mit der SGH und den Kantonen.

Das **Impulsprogramm 2016-2019** soll den aufgrund der Zweitwohnungsinitiative beschleunigten Strukturwandel in der Tourismuswirtschaft während einer Übergangsphase verstärkt begleiten und abfedern. Gleichzeitig sollen die sich ebenfalls bietenden Chancen, neue Wachstumsmodelle im Tourismus anzustreben, genutzt werden. Dabei stehen Modelle im Vordergrund, welche bestehende Infrastrukturen besser auslasten und erneuern wollen. Das Programm unterstützt Projekte, welche die Destinationen und touristischen Betriebe im Übergang zu den neuen, nachhaltigen Wachstumsmodellen stärken. Ein Element stellt der Wissensaufbau neuer Modelle zur Finanzierung von touristischen Infrastrukturen auf lokaler und regionaler Ebene dar. Mit Innotour und NRP bestehen zwei etablierte, funktionierende und projektorientierte Förderinstrumente des Bundes. Aufgrund der Ausrichtung der beiden genannten Instrumente schlägt der Bundesrat Massnahmen zur Neuausrichtung der Destinationen und touristischen Betriebe vor, welche auf den beiden bestehenden Instrumenten aufbauen. Konkret schlägt der Bundesrat folgende Massnahmen vor:

- 4) Befristete Mittelaufstockung für die NRP-Förderung: Mit einer befristeten Mittelaufstockung für die NRP soll der finanzielle Spielraum für begleitende Massnahmen der Kantone zur Zweitwohnungsinitiative vergrößert werden. Konkret soll in der Periode 2016-2019 der durchschnittliche jährliche Betrag für die Darlehensgewährung zur Förderung von Neu-, Ersatz- oder Erneuerungsinvestitionen von 50 Mio. auf 100 Mio. Franken erhöht werden. Die Finanzierung dieser 200 Mio. Franken erfolgt prioritär zu Lasten der Liquidität des Fonds für Regionalentwicklung. Gegebenenfalls leistet der Bund subsidiär zusätzliche Einlagen in diesen Fonds. Allfällige zusätzliche Fondseinlagen würden den Eidgenössischen Räten im Jahre 2015 im Rahmen der Botschaft über die Standortförderung 2016-2019 unterbreitet, da mit dem NRP-Mehrjahresprogramm 2016-2023 ohnehin auch der Antrag für einen Finanzierungsbeschluss verbunden sein wird. Die Einbindung der Kantone stellt sicher, dass diese ihre aufgrund der Thematik und der Zuständigkeiten gegebene Hauptverantwortung wahrnehmen können, wenn sie Massnahmen im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsinitiative prüfen oder umsetzen. Dabei sollen sie vom Bund unterstützt werden. Im Rahmen der Verhandlungen von Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen kann sichergestellt werden, dass die Finanzierungsquellen auf lokaler und kantonaler Ebene ausgeschöpft werden.
- 5) Befristete Mittelaufstockung für Innotour: Konkret sollen die vom Bund über Innotour für die Innovations- und Kooperationsförderung zur Verfügung gestellten Mittel für 2016-2019 um 50 Prozent auf 7,5 Mio. Franken jährlich bzw. auf 30 Mio. Franken für die

gesamte Vierjahresperiode erhöht werden. Damit können zusätzliche Projekte zur Begleitung und Abfederung der Folgen der Zweitwohnungsinitiative unterstützt werden, ohne bei anderen Projekten die Unterstützung zurückzubinden.

- 6) Verstärkung des Wissensaufbaus und der Wissensdiffusion: Bezüglich der genauen Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Tourismuswirtschaft bestehen nach wie vor beträchtliche Unsicherheiten. Daher will das SECO Wissensaufbau und -diffusion im Schweizer Tourismus verstärken.

5. Bewertung des Massnahmenpakets

Das Massnahmenpaket ist auf den identifizierten Handlungsbedarf fokussiert und stellt eine Weiterentwicklung der bisherigen Tourismuspolitik dar. Weil die vorgeschlagenen Massnahmen auf bestehenden und als zielführend erachteten tourismuspolitischen Instrumenten des Bundes basieren, deren Wirkung allesamt von externen Evaluationen bestätigt wurde, versprechen die vorgeschlagenen Massnahmen eine hohe Wirkung. Gleichzeitig können die Massnahmen ihre gewünschte Wirkung zeitnah entfalten: Erstens können die Massnahmen rasch umgesetzt werden, gerade weil sie auf bestehenden Instrumenten aufbauen. Zweitens kennen Kantone und Tourismusakteure die Instrumente bereits. Somit gibt es keinen zeitraubenden Anpassungsbedarf. Das Massnahmenpaket fördert konkrete Projekte und trägt gleichzeitig dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung. Während bei der SGH nachrangige Darlehen gewährt werden, müssen bei Innotourprojekten die Projektträger eine Eigenleistung von mindestens 50 Prozent nachweisen. NRP-Projekte setzen äquivalente kantonale Mittel voraus. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen erhöht der Bundesrat den Anreiz sowohl für die Branche als auch für die Kantone, die sich aufgrund der Zweitwohnungsinitiative bietenden Chancen für nachhaltige Wachstumsmodelle zu nutzen. Mit den mehrheitlich zeitlich befristeten Massnahmen, welche im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsinitiative ergriffen werden, schafft der Bundesrat einen wegweisenden Impuls zur Weiterentwicklung des Schweizer Tourismus in einer Unsicherheits- und Übergangsphase. Damit diese entsprechend in Wert gesetzt werden kann, ist die Vermarktung des so entstehenden touristischen Potenzials von erheblicher Bedeutung.

6. Umsetzung des Massnahmenpakets / Weiteres Vorgehen

Mit der Umsetzung des vorgeschlagenen Massnahmenpakets soll umgehend begonnen werden. Die Optimierung der Beherbergungsförderung kann vom Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), mit Ausnahme der Verlängerung des Zusatzdarlehens an die SGH, sofort an die Hand genommen werden. Die Verlängerung des Zusatzdarlehens an die SGH bis Ende 2019 soll dem Parlament im Jahr 2015 gemeinsam mit dem Impulsprogramm 2016-2019 im Rahmen der Botschaft über die Standortförderung 2016-2019 vorgelegt werden.

Gegen Ende der Periode 2016-2019 soll eine Evaluation des tourismuspolitischen Massnahmenpakets durchgeführt werden. Sollte sich dabei zeigen, dass die ergriffenen Massnahmen nicht genügen, um die Tourismuswirtschaft bei der Anpassung an das infolge der Zweitwohnungsinitiative veränderte regulatorische Umfeld genügend zu unterstützen, könnten im Hinblick auf die Botschaft über die Standortförderung 2020-2023 weitergehende Massnahmen in Betracht gezogen werden.

Für Rückfragen:

Eric Jakob, Leiter Direktion für Standortförderung
SECO, Tel: 031 322 29 59, eric.jakob@seco.admin.ch

Verantwortliches Departement:

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF