



26. Juni 2013

Bericht über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundesrates

Bericht in Erfüllung der Motion 12.3985 der Finanzkommission des Nationalrates vom 09.11.12 und der Motion 12.3989 der Finanzkommission des Ständerates vom 13.11.12

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	7
Schematische Darstellung des Inhalts des Tourismusberichts	12
1 Ausgangslage	13
2 Die Entwicklung des Schweizer Tourismus.....	16
2.1 Entwicklung des Schweizer Tourismus 1990 bis 2012.....	16
2.2 Die regionale Entwicklung des Schweizer Tourismus	17
2.3 Die Entwicklung der Hotelnachfrage nach Saisons.....	18
2.4 Entwicklung der Hotellogiernächte und der Ankünfte im Vergleich	19
2.5 Die Entwicklung der Ertragskraft und der Verschuldungssituation der Schweizer Hotellerie	20
2.6 Die monetäre Entwicklung der Schweizer Tourismuswirtschaft.....	23
2.7 Entwicklung der Nachfrage der Schweizer Seilbahnbranche.....	25
2.8 Internationaler Vergleich.....	27
2.9 Entwicklung der Nachfrage nach Herkunftsmarkt	28
2.10 Schlussfolgerungen	29
3 Erklärungsansätze für die touristische Entwicklung 1990 bis 2012.....	31
3.1 Einleitung.....	31
3.2 Die Stärken des Schweizer Tourismus.....	31
3.3 Analyse der drei Schwächephasen des Schweizer Tourismus seit 1990	32
3.3.1 Die Krise der frühen 1990er-Jahre.....	33
3.3.2 Die Nachfrageschwäche zwischen 2001 und 2004	34
3.3.3 Begründung der Entwicklung seit 2008	35
3.4 Strukturelle Schwächen des Schweizer Tourismus.....	37
3.4.1 Strukturelle Defizite auf Betriebsebene.....	37
3.4.2 Zersplitterte Destinationsstrukturen	41
3.4.3 Hohes Kosten- und Preisniveau	42
3.5 Einflüsse der Konjunktur und des Wechselkurses auf den Schweizer Tourismus	44
3.5.1 Der Einfluss der konjunkturellen Lage auf den Schweizer Tourismus.....	45
3.5.2 Der Einfluss des Wechselkurses auf den Schweizer Tourismus	45
3.6 Schlussfolgerungen	47
4 Herausforderungen für den Schweizer Tourismus	49
4.1 Die in der Wachstumsstrategie 2010 identifizierten Herausforderungen für den Tourismusstandort Schweiz	49
4.1.1 Überwindung der strukturellen Defizite im Schweizer Tourismus.....	49
4.1.2 Globalisierung	50
4.1.3 Veränderungen im Reiseverhalten	50
4.1.4 Technologischer Wandel	51
4.1.5 Klimawandel und Umweltgefährdung	51
4.2 Die Frankenstärke als neue Herausforderung für den Schweizer Tourismus	51
4.3 Die Zweitwohnungsinitiative als Herausforderung für den Schweizer Tourismus	52
4.3.1 Ausgangslage: Zweitwohnungen als prägendes Element für die touristische Entwicklung im Schweizer Alpenraum	53

4.3.2	Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf den Tourismus	54
4.3.3	Schlussfolgerungen	57
5	Zwischenfazit: Perspektiven für den Schweizer Tourismus	58
5.1	Kurz- und mittelfristige Konjunkturaussichten für den Schweizer Tourismus	58
5.2	Langfristige Perspektiven	59
5.3	Risiken für den Tourismusstandort Schweiz	59
6	Die heutige Tourismuspolitik des Bundes	62
6.1	Zielsetzungen, strategische Ausrichtung und Vollzug der Tourismuspolitik des Bundes	62
6.1.1	Zielsetzungen der Tourismuspolitik	62
6.1.2	Strategische Ausrichtung und Instrumente der Tourismuspolitik	62
6.1.3	Der Vollzug der Tourismuspolitik des Bundes mittels Umsetzungsprogrammen	64
6.1.4	Umsetzungsstand ausgewählter Kernprojekte in den acht Handlungsfeldern	65
6.2	Die Tourismuspolitik des Bundes im internationalen Vergleich	70
6.3	Exkurs: Möglichkeiten zum Aufbau einer Tourismusbank nach österreichischem Vorbild	71
6.3.1	Ausgangslage	71
6.3.2	Gesetzlicher Auftrag und Einbettung in die Tourismuspolitik	72
6.3.3	Art und Einsatz der Förderinstrumente	72
6.3.4	Governance	72
6.3.5	Finanzierung	72
6.3.6	Schlussfolgerungen	73
6.4	Reaktion der Tourismuspolitik auf die Finanz- und Wirtschaftskrise sowie auf die Frankenstärke	74
6.4.1	Überblick zu den beschlossenen Massnahmen im Bereich des touristischen Marketings	74
6.4.2	Gesamtevaluation zu den Impulsprogrammen 2009/2010, 2011/2012 und 2012/2013 von Schweiz Tourismus	75
6.4.3	Zusatzdarlehen an die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit	77
6.4.4	Von der SGH aufgrund der touristischen Nachfrageschwäche ergriffene Konjunkturmassnahmen	78
6.5	Identifikation des tourismuspolitischen Handlungsbedarfs	78
7	Die Weiterentwicklung der Tourismusstrategie des Bundesrates	81
7.1	Tourismuspolitische Massnahmen im Überblick	81
7.2	Teil I: Optimierung der Beherbergungsförderung	82
7.2.1	Modernisierung der Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung	82
7.2.2	Vergrösserung des finanziellen Spielraums der SGH	83
7.2.3	Verbesserung der Abstimmung zwischen der SGH und der NRP	84
7.3	Teil II: Impulsprogramm 2016-2019 zur Begleitung und Abfederung des infolge der Zweitwohnungsinitiative beschleunigten Strukturwandels im Schweizer Tourismus	85
7.3.1	NRP-Massnahmen 2016-2019	86
7.3.2	Innotour-Massnahmen 2016-2019	87
7.3.3	Verstärkung des Wissensaufbaus und der Wissensdiffusion	87

7.4	Beurteilung der vorgeschlagenen Massnahmen	87
7.5	Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen	89
8	Glossar	92
9	Abkürzungen.....	93
10	Quellen	94
11	Anhang	97
11.1	Anhang 1: Einfluss des Inflationsdifferenzials auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus	97

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Hotellogiernächte in der Schweiz	16
Abbildung 2: Entwicklung der Hotellogiernächte nach Regionen	18
Abbildung 3: Die Entwicklung der Hotelnachfrage nach Saison	19
Abbildung 4: Die Entwicklung der Hotelnachfrage nach Saison und Region	19
Abbildung 5: Entwicklung der Ankünfte, der Hotellogiernächte und der Aufenthaltsdauer	20
Abbildung 6: Die Entwicklung des Gross Operating Profits der Schweizer Hotellerie	21
Abbildung 7: Umsatz- und Ertragsentwicklung	22
Abbildung 8: Die Entwicklung der realen Bruttowertschöpfung der Beherbergungswirtschaft und der Gastronomie	23
Abbildung 9: Monetäre Entwicklung der Tourismuswirtschaft	24
Abbildung 10: Fremdenverkehrsbilanz der Schweiz	25
Abbildung 11: Entwicklung der in Schweizer Luftseil- und Standseilbahnen beförderten Personen	26
Abbildung 12: Verkehrserträge und Skier-Days der Bergbahnen in der Wintersaison	26
Abbildung 13: Entwicklung der Zahl der Hotelübernachtungen in der Schweiz und in den umliegenden Ländern	27
Abbildung 14: Entwicklung der Zahl der Hotelübernachtungen im Alpenraum	28
Abbildung 15: Logiernächte in der Hotellerie nach Herkunft der Hotelgäste, 1995 vs. 2012	29
Abbildung 16: Einfluss der Konjunktur und der Konsumentenstimmung auf die Inlands-Logiernächte	34
Abbildung 17: Logiernächteentwicklung 2001 bis 2003 der wichtigsten Auslandsmärkte	35
Abbildung 18: BIP-Entwicklung in den 5 wichtigsten Herkunftsmärkten und der Schweiz und Frankenstärke	36
Abbildung 19: Strukturwandel in der Schweizer Hotellerie	38
Abbildung 20: Entwicklung der Anzahl Betten in verschiedenen Vergleichsregionen zwischen 2000 und 2010 nach Sterneklassifikation	40
Abbildung 21: Zusammenhang zwischen dem Wechselkurs und der Nachfrage nach Hotellogiernächten aus den wichtigsten europäischen Nahmärkten und der Schweiz	46
Abbildung 22: Zusammenhang zwischen dem Wechselkurs und der Nachfrage nach Hotellogiernächten aus dem Vereinigten Königreich und aus den USA	47
Abbildung 23: Überblick über die Tourismuspolitik des Bundes	63
Abbildung 24: Entwicklung der Hotellogiernächte aus den BRIC-Staaten, den Golf-Staaten sowie aus Südkorea in der Schweiz und im übrigen Europa	76

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kernprojekte des Umsetzungsprogramms 2012-2015 im Überblick	64
Tabelle 2: Mitteleinsatz und Wirkung der Impulsprogramme	75
Tabelle 3: Massnahmenpaket zur Anpassung der bestehenden Tourismuspolitik	82
Tabelle 4: Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen	91
Tabelle 5: Entwicklung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus	97

Zusammenfassung

Ausgangslage

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

Ende 2012 wurden in den Finanzkommissionen des Stände- (FK-S) und Nationalrates (FK-N) zusätzliche Bundesmittel für ein viertes Tourismusmarketing-Impulsprogramm von Schweiz Tourismus beantragt. In den Debatten wurden grundlegende Fragen zur Situation des Schweizer Tourismus aufgeworfen. So insbesondere die Thematik, ob für den Schweizer Tourismus eher konjunkturelle oder eher strukturelle Probleme die wichtigsten Herausforderungen darstellen. Der Bundesrat wurde in der Folge mittels zweier Motionen der FK-N (12.3985) und FK-S (12.3989), welche vom Parlament einstimmig überwiesen wurden, beauftragt, in einem Bericht Auskunft über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundesrates zu geben. Dieser Bericht (Kurzbezeichnung: «Tourismusbericht») 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 Annahme der Zweitwohnungsinitiative eingereichte und vom Parlament überwiesene Vorstösse beantwortet beziehungsweise erfüllt werden sollen. Dabei geht es zum einen 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. Zum andern handelt es sich um die Postulate Baumann (12.3495) und Hassler (12.3562), in welchen der Bundesrat beauftragt wird, aufzuzeigen, wie in der Schweiz eine Tourismusbank nach österreichischem Vorbild aufgebaut werden könnte.

Aktuelle Situation des Schweizer Tourismus

Die Analyse zur konjunkturellen Situation im Schweizer Tourismus zeigt, dass bezüglich kurz- und mittelfristiger Nachfrageentwicklung von einer Entspannung ausgegangen werden kann. Hierfür gibt es vorab drei Gründe: Die Effekte des starken Schweizerfrankens werden durch die bestehenden Inflationsdifferenzen zwischen der Schweiz und dem Euroraum abgeschwächt. Hinzu kommt, dass sich die touristische Nachfrage aus dem Euroraum dank der Stabilisierung der Schuldensituation in Europa und der damit verbundenen wirtschaftlichen Erholung allmählich wieder belebt. Und drittens ist davon auszugehen, dass es zu Nachholeffekten bei der touristischen Nachfrage aus dem Euroraum kommen wird. Viele regelmässige Schweiz Besucher, welche in den letzten Jahren aus Kostengründen auf eine Schweiz Reise verzichtet haben, werden dies dank der verbesserten Situation vermehrt wieder tun.

Die jüngste Entwicklung im Schweizer Tourismus bestätigt diese positivere Einschätzung. So konnte in der Ende April abgelaufenen Wintersaison 2012/2013 ein leichtes Wachstum der Zahl der Hotellogiernächte verzeichnet werden. Dieses leichte Wachstum dürfte in der ange-

laufenen Sommersaison 2013 anhalten. Für 2014 als auch für 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 auf Destinationsebene auf. Gleichzeitig leidet der Schweizer Tourismus auch bei einem fair bewerteten Schweizerfranken unter einer schlechten preislichen Wettbewerbsfähigkeit. Diese ist primär auf Nachteile sowohl bei den Arbeits- als auch bei den Vorleistungs- und Erstellungskosten zurückzuführen.

Seit der Wachstumsstrategie 2010 ist die Zweitwohnungsinitiative als neue strukturelle Herausforderung dazugekommen. Sie dürfte zu einer Verschärfung der vorhandenen strukturellen Defizite und zu einer Beschleunigung des Strukturwandels führen. Insbesondere dürfte sie dazu führen, dass der Bau von Hotelbetrieben nicht mehr im selben Mass durch den Bau und den 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.

Tourismuspolitischer Handlungsbedarf

2010 hat der Bundesrat festgestellt, 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 mit Ausnahme der Zweitwohnungsinitiative die gleichen wie 2010. Die im Rahmen des vorliegenden Tourismusberichts durchgeführten Analysen lassen den Schluss zu, dass die heutige Tourismuspolitik des Bundes geeignet ist, um die Tourismuswirtschaft auch zukünftig beim Bewältigen der anstehenden strukturellen Herausforderungen in geeigneter Art wirkungsvoll subsidiär zu unterstützen. Es besteht somit kein Bedarf für eine grundsätzliche Neuausrichtung der Tourismusstrategie und der Tourismuspolitik des Bundes. Auch zukünftig bleibt die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Tourismusunternehmen das primäre Ziel der Tourismuspolitik des Bundes.

Allerdings führt die Zweitwohnungsinitiative einerseits zu einem beschleunigten Strukturwandel, andererseits zu einer gestiegenen Unsicherheit insbesondere während einer Transformationsphase bis ca. Ende dieses Jahrzehnts. Damit erhöht sich der Druck auf die Tourismusbranche in einem beschränkten Zeitraum. Um die Branche in dieser anspruchsvollen Übergangsphase verstärkt unterstützen zu können, sind zeitlich befristete – strukturell ausgerichtete – Impulsmassnahmen sinnvoll. Zudem drängen sich im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auch in beschränktem Ausmass Optimierungen bei der Beherbergungsförderung des Bundes auf. Dabei gilt es zu beachten, dass die Hauptverantwortung für Begleitmassnahmen zur Zweitwohnungsinitiative 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) bei den betroffenen Kantonen und Gemeinden liegt und Bundesmassnahmen subsidiär ausgestaltet sein sollten.

Gleichzeitig haben die durchgeführten Prüfungen der strategischen Optionen der Beherbergungsförderung gezeigt, dass – auch unabhängig von der Zweitwohnungsinitiative – ein Optimierungs- und Anpassungsbedarf besteht. Diese Optimierungsmöglichkeiten liegen einerseits in der Modernisierung der Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung und andererseits in der verbesserten Abstimmung zu weiteren Förderinstrumenten des Bundes, insbesondere zur Neuen Regionalpolitik NRP. Die in diesem Rahmen vorgenommenen Analysen haben zudem klar aufgezeigt, dass der Aufbau einer Tourismusbank nach österreichischem Vorbild nicht opportun ist. Eine solche wäre ordnungspolitisch heikel. Der Aufbau einer solchen Tourismusbank wäre zudem komplex, mit einem grossen Aufwand verbunden und zudem kaum mehrheitsfähig.

Bezüglich der konjunkturellen Situation des Schweizer Tourismus lässt sich aufgrund der sich aufhellenden Perspektiven das Fazit ziehen, 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. Erstens hatten die drei von Schweiz Tourismus durchgeführten Impulsprogramme einen nachweisbar stützenden Effekt auf die Tourismusnachfrage in der Schweiz. Gleichzeitig konnten mit den zusätzlichen Mitteln die Herkunftsmärkte stärker diversifiziert werden, was nachhaltig die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus verbessert hat. Zweitens konnte dank des befristeten Zusatzdarlehens für die SGH sowie dank von der SGH ergriffenen Konjunkturmassnahmen die Liquiditäts- und Finanzierungslage der Beherbergungsbetriebe verbessert werden.

Zukünftige Tourismusstrategie des Bundesrates

Obwohl die Analysen keinen Bedarf für eine grundsätzliche Neuausrichtung der Tourismuspolitik des Bundes aufgezeigt haben, besteht aufgrund der durchgeführten Überprüfung der strategischen Optionen in der Beherbergungsförderung sowie aufgrund der Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative dennoch ein tourismuspolitischer Handlungsbedarf. Erstens ist eine Optimierung der Beherbergungsförderung notwendig und zweitens ist ein Impulsprogramm 2016-2019 zur Begleitung und Abfederung des infolge der Zweitwohnungsinitiative beschleunigten Strukturwandels im Schweizer Tourismus vorzusehen.

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 zum einen deren Wirkung verstärkt werden, zum andern werden Anpassungen aufgrund der Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative vorgeschlagen. Konkret geht es um folgende Einzelmassnahmen:

- 1) Modernisierung der Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung: Die Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung sind teilweise veraltet. Modernisiert werden muss insbesondere der Beherbergungsbegriff, wobei ein Abgleich mit dem im Rahmen des Ausführungsgesetzes zur Zweitwohnungsinitiative neu entwickelten Begriffs der «strukturierten Beherbergung» vorzunehmen ist. Im Weiteren muss das Geschäftsreglement erneuert werden und es sollen – wo sinnvoll – Anpassungen der Vollzugsbestimmungen der SGH an die Corporate Governance Leitsätze des Bundes vorgenommen werden.
- 2) Vergrösserung des finanziellen Spielraums der SGH: Damit die SGH die Tourismuswirtschaft während der Unsicherheits- und Transformationsphase 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 Millionen Schweizerfranken an die SGH – vorsorglich und befristet bis Ende 2019 – verlängert werden. Damit soll in einer Unsicherheitsphase ein Investitionsstau in der Beherbergungswirtschaft verhindert werden. Zudem soll die Erhöhung des maximalen Dar-

lehensbetrages sowie eine Flexibilisierung der Darlehens- und Haftungsgrenze der SGH geprüft werden. Damit soll der Handlungsspielraum der SGH – unter Berücksichtigung der Risikofähigkeit und Wahrung der Eigenwirtschaftlichkeit der SGH sowie unter Ausschluss von Wettbewerbsverzerrungen am Kreditmarkt – vergrössert werden. 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) Verbesserung der Abstimmung zwischen der SGH und der NRP: Um die Wirkung der beiden komplementär ausgerichteten Förderinstrumente des Bundes SGH und NRP insgesamt zu optimieren, soll deren Abstimmung verbessert werden. Dabei soll sichergestellt werden, dass die Kernkompetenzen beider Förderinstrumente so eingesetzt werden, dass sie sich sinnvoll und wirkungsvoll ergänzen. Bei der Verbesserung der Abstimmung zwischen der SGH und der NRP ist eine Zusammenarbeit des SECO mit der SGH sowie mit den Kantonen vorgesehen.

Mit dem **Impulsprogramm 2016-2019** soll der aufgrund der Zweitwohnungsinitiative beschleunigte Strukturwandel in der Tourismuswirtschaft während einer Übergangsphase verstärkt begleitet und abgefedert werden. Gleichzeitig sollen die sich aufgrund der Zweitwohnungsinitiative bietenden Chancen, neue Wachstumsmodelle im Tourismus anzustreben, genutzt werden. Dabei stehen Modelle, welche eine bessere Auslastung und eine Erneuerung der bestehenden Infrastrukturen anstreben, im Vordergrund. Dazu sollen in der Übergangsphase Projekte unterstützt werden, welche die Destinationen und die touristischen Betriebe im Übergang zu den neuen, nachhaltigen Wachstumsmodellen unterstützen. Ein Element der zur Begleitung und Abfederung des Strukturwandels vorgeschlagenen Massnahmen 2016-2019 stellt der Wissensaufbau im Bereich neuer Modelle zur Finanzierung von touristischen Infrastrukturen auf lokaler und regionaler Ebene dar. Dabei sollen unter anderem auch Möglichkeiten untersucht werden, wie Zweitwohnungseigentümer stärker als bis anhin in die Finanzierung von touristischen Infrastrukturen einbezogen werden können. Mit Innotour und der NRP bestehen zwei etablierte, funktionierende und projektorientierte Förderinstrumente des Bundes. Aufgrund der Ausrichtung der beiden genannten Instrumente erachtet es der Bundesrat als sinnvoll, Massnahmen zur Neuausrichtung der Destinationen und der touristischen Betriebe, welche auf den beiden bestehenden Instrumenten aufbauen, zu ergreifen. 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 Millionen auf 100 Millionen Schweizerfranken erhöht werden. Die Finanzierung dieser 200 Millionen Schweizerfranken 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 insbesondere sicher, dass diese ihre aufgrund der Thematik und der Zuständigkeiten gegebene Hauptverantwortung in der Prüfung und Umsetzung von Massnahmen im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsinitiative wahrnehmen können. Dabei sollen sie vom Bund in wirkungsvoller Weise unterstützt werden. Im Rahmen der Verhandlungen von Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen kann sichergestellt werden, dass die Finanzierungsquellen auf lokaler und kantonaler Ebene, insbesondere auch die Mitbeteiligung der Zweitwohnungseigentümer, ausgeschöpft werden.
- 5) Befristete Mittelaufstockung für Innotour: Konkret sollen die vom Bund über Innotour für die Innovations- und Kooperationsförderung zur Verfügung gestellten Mittel für die Perio-

de 2016 bis 2019 um 50 Prozent auf insgesamt 7,5 Millionen Schweizerfranken jährlich beziehungsweise auf 30 Millionen Schweizerfranken für die Vierjahresperiode 2016-2019 insgesamt erhöht werden. Damit können zusätzliche Projekte zur Begleitung und Abfederung der Folgen der Zweitwohnungsinitiative unterstützt werden, ohne dass bei anderen Projekten die Unterstützung zurückgebunden werden muss.

- 6) Verstärkung des Wissensaufbaus und der Wissensdiffusion: Bezüglich der genauen Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Tourismuswirtschaft bestehen nach wie vor beträchtliche Unsicherheiten. Daher sollen die Aktivitäten des SECO bezüglich Wissensaufbau und -diffusion im Schweizer Tourismus verstärkt werden.

Bewertung des Massnahmenpakets

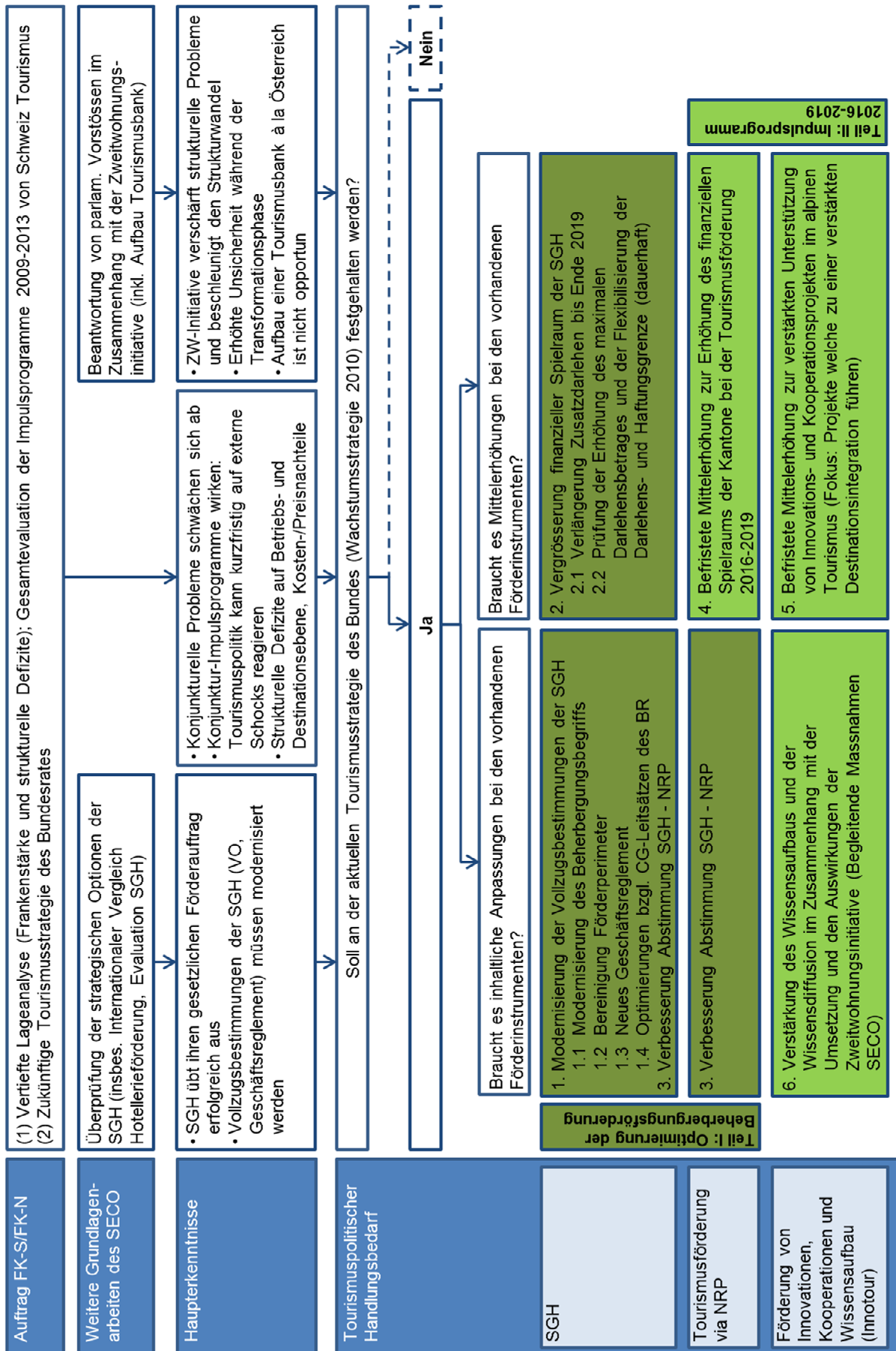
Das Massnahmenpaket ist auf den identifizierten Handlungsbedarf fokussiert und stellt eine Weiterentwicklung der bisherigen Tourismuspolitik dar. Weil die vorgeschlagenen Massnahmen auf bestehenden und als zielführend erachteten tourismuspolitischen Instrumenten des Bundes basieren, deren Wirkung allesamt 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 die Kantone und die Tourismusakteure die Instrumente bereits. Somit gibt es diesbezüglich 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 Transformationsphase. Damit diese entsprechend in Wert gesetzt werden kann, ist die Vermarktung des so entstehenden touristischen Potenzials von erheblicher Bedeutung.

Umsetzung des Massnahmenpakets / Weiteres Vorgehen

Mit der Umsetzung des vorgeschlagenen Massnahmenpakets soll umgehend begonnen werden. Die Optimierung der Beherbergungsförderung kann vom 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.

Schematische Darstellung des Inhalts des Tourismusberichts



1 Ausgangslage

Mit der Gutheissung der «Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz» (Wachstumsstrategie 2010) beschloss der Bundesrat im Juni 2010 eine Neuausrichtung der Tourismuspolitik des Bundes. Diese erfolgte auf der Basis einer vorausgegangenen Überprüfung der tourismuspolitischen Instrumente des Bundes. Diese Überprüfung ergab, dass sich die Tourismuspolitik des Bundes grundsätzlich bewährt. Gleichzeitig wurde aber auch auf bestehenden Handlungsbedarf hingewiesen. Handlungsbedarf bestand hinsichtlich Erstellung einer strategischen Gesamtschau, hinsichtlich einer Verstärkung der Querschnittsaufgaben sowie hinsichtlich Neuausrichtung und dauerhafte gesetzliche Verankerung der Innovations- und Kooperationsförderung im Tourismus (Innotour).

Mit der mittel- bis langfristig ausgerichteten Wachstumsstrategie 2010 wurde der identifizierte Handlungsbedarf angegangen. Der Bundesrat formulierte die Ziele der Tourismuspolitik des Bundes wie folgt:

- Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Tourismusunternehmen
- Steigerung der Attraktivität des touristischen Angebots
- Stärkung des Marktauftritts des Tourismuslandes Schweiz
- Berücksichtigung der Grundsätze der Nachhaltigen Entwicklung

Das wichtigste Ziel der 2010 neu ausgerichteten Tourismuspolitik ist die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Tourismusunternehmen. Bei der Steigerung der Attraktivität des touristischen Angebots geht es um die Innovations-, Kooperations- und Investitionsförderung, welche sich an den Destinationen als wichtige Wettbewerbseinheiten im Tourismus orientiert. Die Stärkung des Marktauftritts des Tourismuslandes Schweiz erfolgt mittels Unterstützung des touristischen Landesmarketings von Schweiz Tourismus, die Berücksichtigung der Grundsätze der Nachhaltigen Entwicklung wird als Querschnittsthema in allen Handlungsfeldern der Tourismuspolitik angestrebt.

Die Voraussetzungen für den Vollzug der neu ausgerichteten Tourismuspolitik des Bundes wurden im Jahr 2011 vom Eidgenössischen Parlament mit der Verabschiedung der Botschaft über die Standortförderung 2012-2015 geschaffen. Zum einen wurde die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus (Innotour) beschlossen, zum anderen wurden mittels zweier Bundesbeschlüsse der Zahlungsrahmen über die Finanzhilfe an Schweiz Tourismus für die Jahre 2012-2015 sowie die Finanzierung von Innotour für die gleiche Periode beschlossen.

Zur Konkretisierung der Wachstumsstrategie erarbeitete das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO ein Umsetzungsprogramm 2012-2015, welches im April 2012 publiziert wurde. Darin wurden thematische Schwerpunkte gesetzt und 30 Kernprojekte identifiziert, welche zur Erreichung der tourismuspolitischen Ziele des Bundes prioritär sind. Das Umsetzungsprogramm dient zudem als Grundlage für eine gegen Ende der Legislatur 2012-2015 vom Bundesrat vorgesehene Standortbestimmung zum Schweizer Tourismus.

Seit der Verabschiedung der Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz haben sich deutliche Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Schweizer Tourismuswirtschaft ergeben. Zum einen folgte der 2009 ausgebrochenen weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise eine ausgeprägte Stärke des Schweizerfrankens (in der Folge «Frankenstärke»), welche im Verlauf des Jahres 2011 immer dramatischere Ausmasse annahm und im September 2011 zur Festlegung eines Mindestkurses von 1,20 CHF/EUR durch die Nationalbank führte.

Zum andern wurde im März 2012 die Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» (Zweitwohnungsinitiative) angenommen. Mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative wird der für die Tourismus- und Bergregionen volkswirtschaftlich bedeutende

Zweitwohnungsbau stark eingeschränkt und die Finanzierung von Beherbergungs- und Tourismusinfrastrukturen wird beeinträchtigt. Die Tatsache, dass der neue Artikel 75b BV viele Fragen betreffend Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative offen lässt, führte zu einer grossen Verunsicherung betreffend die genauen Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative.

Vor dem Hintergrund der durch die Frankenstärke ausgelösten Nachfrageeinbrüche sowie der Verunsicherung über die Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative wurden verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht und vom Parlament überwiesen.

Im Besonderen wurden zwei gleichlautende Motionen der Finanzkommissionen des Ständerats (12.3989) und des Nationalrats (12.3985) einstimmig beschlossen, in welchen der Bundesrat aufgefordert wird, gleichzeitig mit dem von Schweiz Tourismus für Sommer 2013 angekündigten Bericht über die Evaluation der bisherigen Impulsprogramme einen Bericht über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundesrates (Tourismusbericht) vorzulegen.

Mit dem vorliegenden Bericht beantwortet der Bundesrat diese beiden Motionen. Zudem beantwortet der Bundesrat hiermit auch die beiden Postulate Vogler (12.3371) und Fournier (12.3467), welche den Bundesrat auffordern, die Folgen der Zweitwohnungsinitiative auf die davon betroffenen Volkswirtschaften zu untersuchen. Im Weiteren werden ebenfalls die beiden Postulate Baumann (12.3495) und Hassler (12.3562) beantwortet, welche den Bundesrat auffordern, aufzuzeigen, wie in der Schweiz eine Tourismusbank nach österreichischem Vorbild aufgebaut werden könnte.

Der Bericht umfasst zwei Teile. Im ersten Teil wird die aktuelle Situation des Schweizer Tourismus aufgezeigt. Neben der Entwicklung der Hotellogiernächte wird dabei auch die Ertrags- und Umsatzsituation im Schweizer Tourismus analysiert, wobei sowohl die konjunkturellen als auch schwerpunktartig die strukturellen Einflussfaktoren betrachtet werden. Einen Fokus des ersten Teils bilden die durch die Zweitwohnungsinitiative veränderten Rahmenbedingungen für den Schweizer Tourismus. Die Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Entwicklung des Schweizer Tourismus werden aufgezeigt, wobei auf die nach wie vor bestehenden Unsicherheiten zur Ausführungsgesetzgebung hingewiesen wird. Zum Abschluss des ersten Teils werden die kurz-, mittel- und langfristigen Aussichten für den Schweizer Tourismus beleuchtet.

Im zweiten Teil wird zunächst die Tourismuspolitik des Bundes dargelegt, so wie sie in der Wachstumsstrategie 2010 vom Bundesrat beschlossen und im Umsetzungsprogramm des Staatssekretariates für Wirtschaft SECO konkretisiert worden ist. In diesem Teil wird unter anderem aufgezeigt, mit welchen Instrumenten die Tourismuspolitik des Bundes auf die Finanz- und Wirtschaftskrise sowie auf die Frankenstärke reagiert hat und welcher Erfolg den Massnahmen beschieden war. Dabei fliessen unter anderem die Erkenntnisse aus der Gesamtevaluation der drei Impulsprogramme von Schweiz Tourismus ein.

Ausgehend von der aktuellen Tourismuspolitik wird in einem nächsten Schritt der Handlungsbedarf aufgrund der sich seit der Verabschiedung der Wachstumsstrategie im Jahr 2010 veränderten Rahmenbedingungen für den Schweizer Tourismus identifiziert. Dabei geht der Bericht vertieft auf die Relevanz der zwei seit 2010 eingetroffenen hauptsächlichen Veränderungen, nämlich die Frankenstärke und die Zweitwohnungsinitiative, ein. Es wird analysiert, ob und in welche Richtung als Reaktion auf die Frankenstärke sowie auf die Zweitwohnungsinitiative tourismuspolitische Massnahmen zu ergreifen sind und wie diese ausgestaltet sein sollten. Dabei konzentriert sich der Bericht auf die Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf den Schweizer Tourismus. Auf weitere raumplanerische, fiskalische oder gesamtwirtschaftliche Effekte sowie allfällige diesbezüglich ausgerichtete Massnahmen wird im Text zwar verwiesen, diese werden allerdings nicht vertieft behandelt. Zudem wird im Bericht berücksichtigt, dass aufgrund der Thematik und der Zuständigkeiten hauptsächlich die Kantone in der Verantwortung sind, begleitende Massnahmen zu ergreifen.

Da die Zweitwohnungsinitiative insbesondere auch die Beherbergungsbranche in erheblichem Ausmass betrifft, nimmt der Förderauftrag der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit SGH eine zentrale Rolle in der Diskussion ein. In diesem Zusammenhang wird auch die Frage beantwortet, ob eine Tourismusbank nach österreichischem Vorbild eine Alternative zur SGH wäre. In die Analyse fliessen auch die Erkenntnisse der durchgeführten Evaluation der SGH ein.

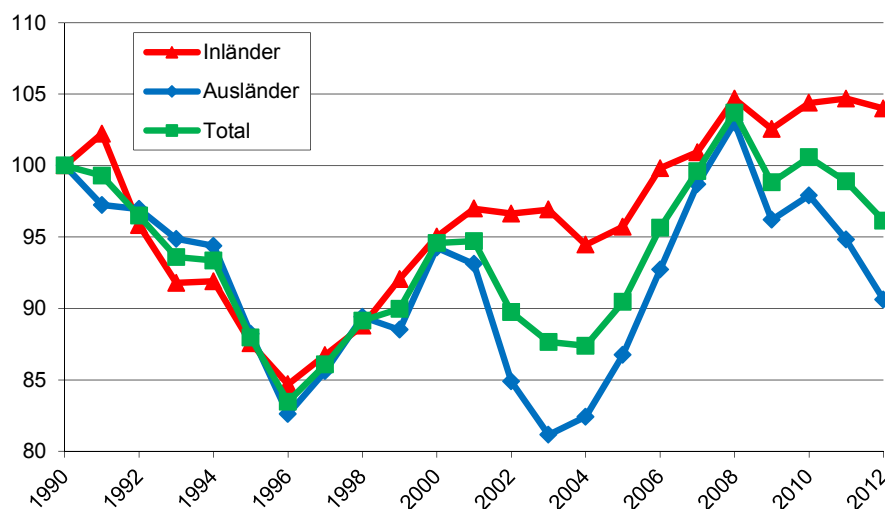
2 Die Entwicklung des Schweizer Tourismus

2.1 Entwicklung des Schweizer Tourismus 1990 bis 2012

Zu Beginn der 1990er-Jahre befand sich der Schweizer Tourismus auf einem hohen Niveau. Mit 35,7 Millionen Hotellogiernächten wurde 1990 ein historischer Höchststand erreicht, der bis heute lediglich 2008 übertroffen wurde. Allerdings drehte sich in den Folgejahren der Wind. Ausgelöst durch die Globalisierung des Tourismus sowie ungünstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen verlor der Schweizer Tourismus bis 1996 kontinuierlich Gäste und die Zahl der Hotellogiernächte reduzierte sich auf unter 30 Millionen.

Danach erholte sich die Zahl der Hotellogiernächte bis 2001 allmählich, ohne allerdings das Niveau von 1990 zu erreichen. Gründe hinter dieser positiven Entwicklung waren unter anderem eine gute Binnen- und Weltkonjunktur sowie eine leichte Abwertung des Schweizerfrankens, welche sich positiv auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit auswirkte. Ausgelöst durch eine schwache Weltwirtschaft und eine Aufwertung des Schweizerfrankens sowie akzentuiert durch 9/11 und Sars folgte 2001 zuerst eine Stagnation, ab 2002 bis 2004 sogar ein deutlicher Rückgang der Zahl der Hotelübernachtungen in der Schweiz. Den Ursachen entsprechend blieben dabei insbesondere die ausländischen Gäste der Schweiz fern. 2004 wurde eine sehr erfolgreiche Periode des Schweizer Tourismus eingeläutet: Bis 2008 stiegen die Hotellogiernächte auf knapp 37 Millionen an, womit die Branche die Rekordwerte aus den frühen 1990er-Jahre übertrumpfen konnte.

Abbildung 1: Entwicklung der Hotellogiernächte in der Schweiz



Basis: Tourismusjahre¹, Index: 1990 = 100

Quelle: BFS, BAKBASEL (Schätzung Tourismusjahr 2004)

Dieser hohe Wert konnte jedoch in den Folgejahren nicht bestätigt werden. Vielmehr sieht sich der Schweizer Tourismus aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise und des starken Schweizerfrankens seit 2008 in der Tendenz einer sinkenden Nachfrage gegenüber. Wie bereits in der Schwächeperiode 2001 bis 2004 liegt auch der jüngsten Krise hauptsächlich ein deutlicher Nachfragerückgang der ausländischen Gäste zu Grunde, während die Binnen- nachfrage auf einem hohen Niveau verharrte. Damit unterscheiden sich die beiden jüngsten Nachfrageschwächen deutlich von jener Mitte der 1990er-Jahre, als sowohl die Hotellogiernächte der Inländer wie auch jene der Ausländer im Gleichschritt abgenommen hatten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die Entwicklung des Schweizer Tourismus seit 1990 in drei Schwäche- und zwei Wachstumsphasen unterteilen lässt, die aufeinander

¹ Das Tourismusjahr dauert von November des Vorjahres bis Oktober des laufenden Jahres.

folgten. Betrachtet man lediglich den Ausgangs- und den aktuellen Endwert, stellt man fest, dass die Tourismusnachfrage insgesamt tendenziell stagniert. Analysiert man jedoch den Zeitraum seit der tiefen Strukturkrise im Schweizer Tourismus Mitte der 1990er-Jahre, kann eine positive Tendenz abgeleitet werden. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die Mitte der 1990er-Jahre eingeläuteten Anpassungen der Tourismuspolitik mit der Neuorganisation von Schweiz Tourismus (1994), der Einführung von Innotour (1997) und der Neuausrichtung der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (2003) die Branche in ihren Bemühungen, das touristische Angebot an das veränderte Wettbewerbsumfeld anzupassen, wirkungsvoll unterstützt haben.²

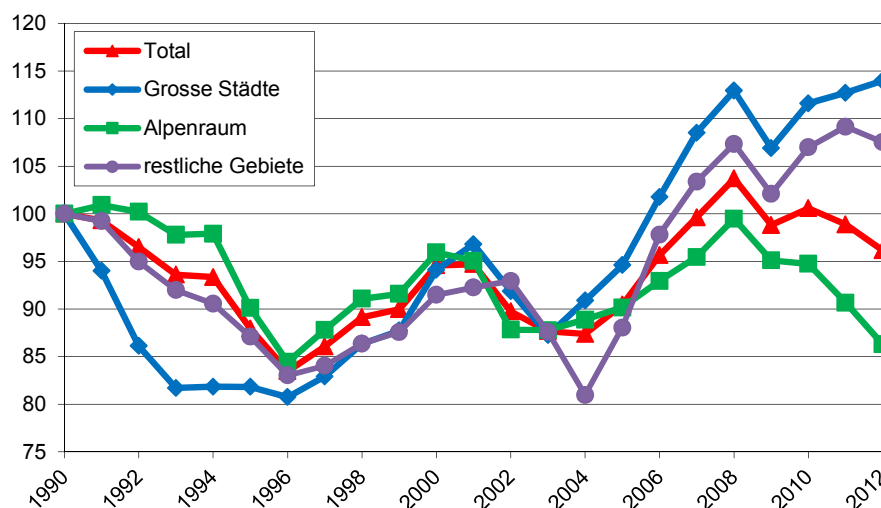
2.2 Die regionale Entwicklung des Schweizer Tourismus

Ein Blick auf die regionale Entwicklung des Schweizer Tourismus zeigt, dass diese insbesondere zwischen 1996 und 2003 grösstenteils einem ähnlichen Muster folgte. Seither zeigen sich jedoch deutlich divergierende Entwicklungen. Während ab 2003 die Grossen Städte und die restlichen Gebiete ein starkes Wachstum verzeichnen konnten, blieb jenes des Alpenraums deutlich moderater. Als Folge davon übertrumpften zwar die Hotellogiernächte in den Grossen Städten 2006, jene in den restlichen Gebieten 2007 das Niveau von 1990, währenddem der Alpenraum bezüglich Hotellogiernächten selbst im Rekordjahr 2008 das initiale Niveau nicht ganz erreichte. Infolge der Finanzkrise mussten 2009 sämtliche Regionen ähnliche Rückgänge verkraften. Während die Grossen Städte und die restlichen Gebiete aber bereits 2010 wieder positive Wachstumsraten verzeichnen konnten, stagnierte die Zahl der Hotelübernachtungen im Alpenraum in diesem Jahr.

Die unterschiedliche Entwicklung zwischen den Grossen Städten, die immerhin knapp 20 Prozent der Hotellogiernächte auf sich vereinen, und dem Alpenraum akzentuierte sich 2011 und 2012. Das Wachstum der Hotellogiernächte der Grossen Städte genügte allerdings nicht, um den massiven Rückgang im Alpenraum zu kompensieren, so dass auch der Schweizer Tourismus total seit 2010 ein deutliches Minus zu gewärtigen hat. Während der Terminus Tourismuskrisis für die Perioden 1994 bis 1996 und 2001 bis 2004 angebracht scheint, weil alle Regionen in ähnlichem Masse von einer Nachfrageschwäche betroffen waren, ist in der aktuellen Situation eher von einer Schwäche des alpinen Ferientourismus zu sprechen.

² Vgl. Schweizerischer Bundesrat, 2010.

Abbildung 2: Entwicklung der Hotellogiernächte nach Regionen



Basis: Tourismusjahre, Index: 1990 = 100

Quelle: BFS, BAKBASEL (Schätzung Tourismusjahr 2004)

Allerdings muss relativierend festgehalten werden, dass die Zahl der Hotelübernachtungen zur Beurteilung der Entwicklung des Tourismus alleine nicht ausreicht. So spielt gerade für die alpinen Ferienregionen der Tagestourismus sowie die Parahotellerie und die Übernachtungen in privaten Zweitwohnungen eine wichtige Rolle.³ Weil die Übernachtungen in der Parahotellerie und insbesondere in den selbstgenutzten Zweitwohnungen im Konjunkturzyklus glättend wirken, dürften die Schwankungen gerade im Alpenraum etwas schwächer ausgefallen sein als dies die Entwicklung der Hotellogiernächte widerspiegelt. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass neben den frequenzmässigen Aussagen, welche sich aus den Logiernächtezahlen ableiten lassen, insbesondere auch Umsatz- und Ertragszahlen von grosser Bedeutung sind.⁴

Weiter ist festzuhalten, dass die Entwicklung des Tourismus im Schweizer Alpenraum nicht homogen verlaufen ist. Vielmehr ist ein Auseinanderfallen zwischen grossen, international ausgerichteten Alpendestinationen und den kleineren und mittleren, auf den saisonalen Ferientourismus ausgerichteten Destinationen festzustellen. Während sich erstere durch eine überdurchschnittliche Entwicklung auszeichnen konnten, haben sich letztere unterdurchschnittlich entwickelt.⁵

2.3 Die Entwicklung der Hotelnachfrage nach Saisons

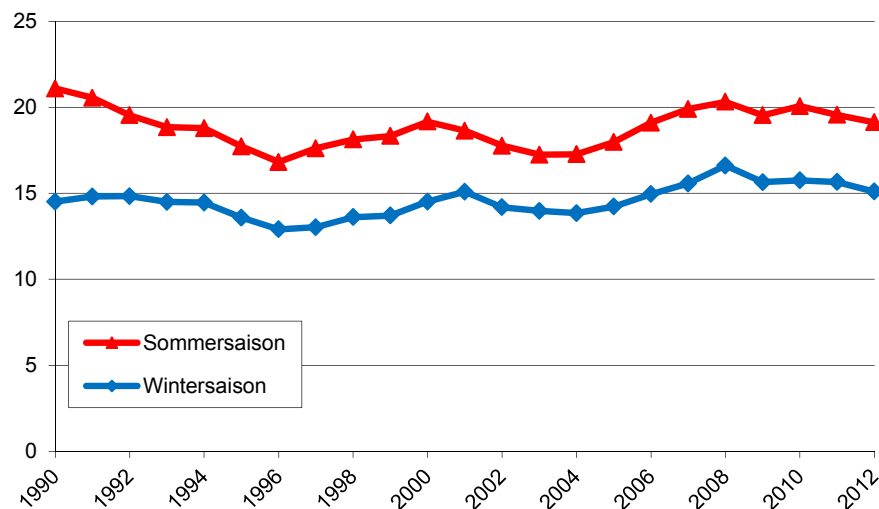
Die Entwicklung der Hotelnachfrage nach Saisons zeigt, dass die Entwicklung der Sommer- und der Wintersaison des Schweizer Tourismus seit 1990 einen ähnlichen Verlauf genommen hat. Allerdings hat in der Tendenz die Bedeutung der Sommersaison abgenommen, während jene der Wintersaison leicht zugenommen hat. Trotz einer leicht schlechteren Entwicklung bleibt die Sommersaison bezüglich Hotellogiernächte die bedeutendere der beiden Saisons. Dies gilt nicht nur für den Schweizer Tourismus insgesamt, sondern auch für die drei Regionen Alpenraum, Grosse Städte und restliche Gebiete.

³ Vgl. Schweizerischer Bundesrat, 2010.

⁴ Vgl. hierzu Kapitel 2.5 und 2.6.

⁵ Vgl. Schweizerischer Bundesrat, 2010.

Abbildung 3: Die Entwicklung der Hotelnachfrage nach Saison

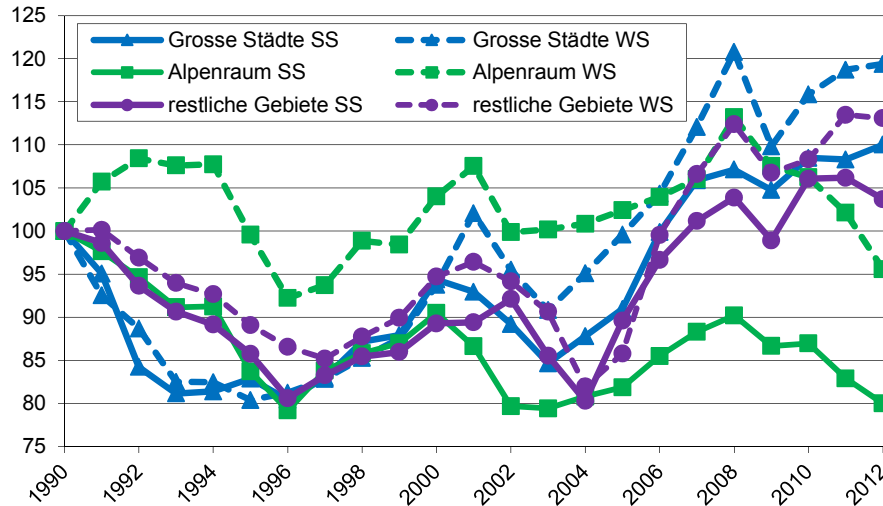


Basis: Tourismusjahre, Logiernächte in Millionen

Quelle: BFS, BAKBASEL (Schätzung Tourismusjahr 2004)

Die negative Entwicklung des Sommertourismus ist jedoch kein flächendeckendes Phänomen. Es sind hauptsächlich die Alpenregionen, welche im Sommer in einer Wachstumskrise stecken, während sich die restlichen Gebiete seit 1990 leicht positiv, die grossstädtischen Ferienregionen sogar stark positiv entwickelt haben. Allerdings war die Entwicklung der Wintersaison in allen drei Regionstypen besser als jene der Sommersaison (vgl. Abbildung 4).⁶

Abbildung 4: Die Entwicklung der Hotelnachfrage nach Saison und Region



Basis: Tourismusjahre, Index: 1990 = 100, SS = Sommersaison, WS = Wintersaison

Quelle: BFS, BAKBASEL (Schätzung Tourismusjahr 2004)

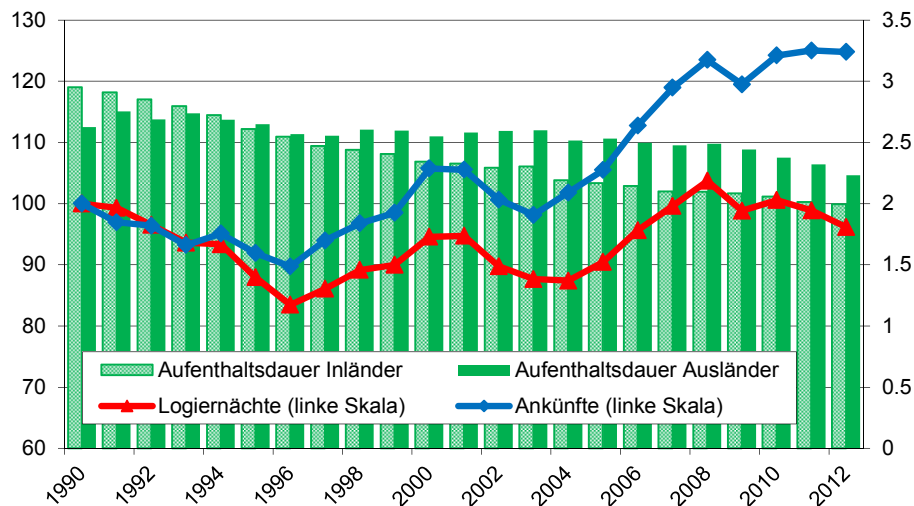
2.4 Entwicklung der Hotellogiernächte und der Ankünfte im Vergleich

Ein Blick auf die Abbildung 5 zeigt, dass sich die Ankünfte in den letzten rund 20 Jahren deutlich dynamischer entwickelt haben als die Hotellogiernächte. Während die Zahl der Ho-

⁶ Vgl. BAKBASEL, 2012a.

Hotellogiernächte 2012 beinahe 4 Prozent unter dem Niveau von 1990 liegt, konnte die Zahl der Ankünfte in derselben Zeitspanne um rund 25 Prozent gesteigert werden. Zwar zeigen sich auch in den Ankünften die drei im Kapitel 2.1 beschriebenen Schwächephasen 1990 bis 1996, 2001 bis 2004 und ab 2009. Allerdings waren die Rückgänge jeweils weniger frappant und die Erholung in den Zwischenphasen stärker als bei den Hotellogiernächten.

Abbildung 5: Entwicklung der Ankünfte, der Hotellogiernächte und der Aufenthaltsdauer



Basis: Tourismusjahre

Ankünfte und Logiernächte: Index 1990 = 100, Aufenthaltsdauer: in Tagen

Quelle: BFS, BAKBASEL (Schätzung Tourismusjahr 2004)

Die unterschiedliche Entwicklung der Zahl der Hotellogiernächte und der Hotelankünfte ist die Folge davon, dass die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in den letzten 20 Jahren kontinuierlich abgenommen hat. Haupttreiber dieser Entwicklung waren die inländischen Gäste, deren Aufenthaltsdauer seit 1990 um über 30 Prozent abgenommen hat. Hier dürften sich die Auswirkungen des Trends zu kürzeren Reisen zeigen (vgl. Kapitel 4.1.3). Bei den ausländischen Gästen ist dagegen erst in den letzten vier Jahren ein andauernder Rückgang der Aufenthaltsdauer festzustellen. Dieser könnte darauf zurückzuführen sein, dass die asiatischen Gäste mit ihren tendenziell kurzen Aufenthalten innerhalb des Segments der ausländischen Gäste ein immer grösseres Gewicht bekommen (vgl. Kapitel 2.9). Gleichzeitig dürfte sich in der sinkenden Aufenthaltsdauer auch die zunehmende Bedeutung der Grossen Städte als Tourismusstandorte widerspiegeln.

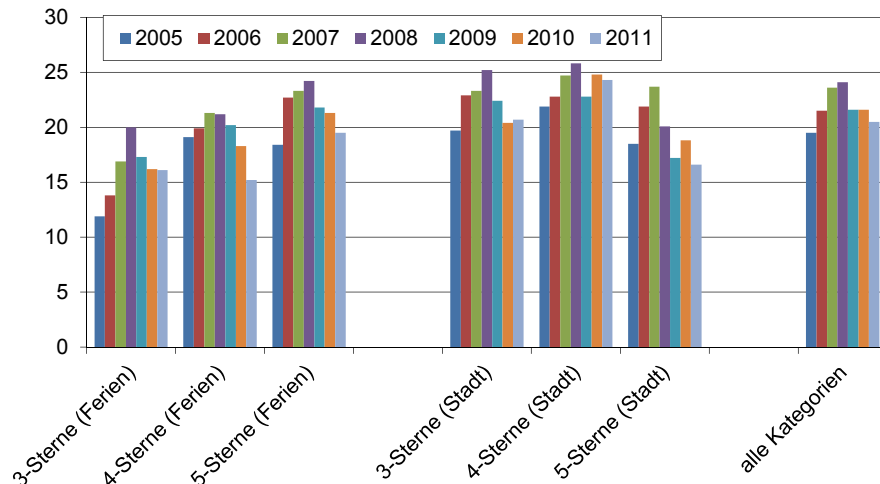
Eine sinkende Aufenthaltsdauer hat grosse Auswirkungen auf die Hotellerie. Allein schon um das Hotellogiernächtenniveau halten zu können, muss die Hotellerie immer mehr Gäste generieren. Nicht nur die Marketingkosten, sondern ganz allgemein die Produktionskosten pro Logiernacht steigen dadurch. Ein Wachstum der Hotellogiernächte ist somit nur möglich, wenn die Ankünfte überproportional gesteigert werden können. Umgekehrt garantiert unter diesen Rahmenbedingungen selbst ein Wachstum der Ankünfte nicht für zunehmende Hotellogiernächte. So stiegen zwar die Ankünfte im Tourismusjahr 2011 (+0,7%), dennoch musste eine Abnahme der Hotellogiernächte von 2 Prozent hingenommen werden.

2.5 Die Entwicklung der Ertragskraft und der Verschuldungssituation der Schweizer Hotellerie

Eine wichtige monetäre Kerngrösse in der Hotellerie ist das Bruttobetriebsergebnis oder Gross Operating Profit (GOP). Dieses stellt den Bruttobetriebsgewinn in Prozent des Gesamtumsatzes dar und ist damit ein wichtiger Massstab für die operative Ertragskraft eines Betriebes. Wie Daten von Hotellerieuisse zeigen, zeigt der Verlauf des GOP den aufgrund der

Entwicklung der Hotellogiernächte erwarteten Verlauf.⁷ Zwischen 2005 und 2008 hat sich das Bruttobetriebsergebnis in allen Kategorien und unabhängig ob Stadt oder Ferienregion positiv entwickelt. Ebenso folgten 2009 und 2011 in den meisten Hotelkategorien starke Einbrüche der Ertragskraft der Betriebe.

Abbildung 6: Die Entwicklung des Gross Operating Profits der Schweizer Hotellerie



in Prozent des Umsatzes

Quelle: Hotelleriesuisse

Die Zahlen weisen weiter darauf hin, dass die städtische Hotellerie durchschnittlich eine bessere Ertragskraft aufweist als die Ferienhotellerie. Gründe dafür dürften einerseits die dank des Geschäftstourismus bessere durchschnittliche Auslastung der Stadthotellerie sein. Andererseits sind in der Stadthotellerie die Hotels oft rationeller gebaut, was die Betriebskosten senkt.

Gemäss Experten sollte der GOP, um die fixen Kosten wie Liegenschafts- und Versicherungsaufwand, die Mieten und Leasingkosten, die Abschreibungen und die Finanzierungskosten sowie die Steuern decken zu können, mindestens 20 Prozent betragen.⁸ Dies lässt die Schlussfolgerung zu, dass bei den untersuchten Hotelbetrieben der Betriebsertrag oft nur knapp ausreichen dürfte, um die Fixkosten zu decken.

Auch Branchenzahlen von GastroSuisse weisen darauf hin, dass das Erreichen der Gewinnschwelle für die Schweizer Hotellerie eine grosse Herausforderung darstellt. So zeigt die auf einer Mitgliederbefragung basierende Kosten- und Einkommensstruktur der untersuchten Hotellerie, dass 2010 die befragten Hotels nach Abzug des Unternehmerlohns und der Eigenkapitalzinsen im Durchschnitt einen Verlust von 7,4 Prozent im Verhältnis zum Umsatz erwirtschafteten.⁹

Die Entwicklung der Hotellogiernächte spiegelt sich auch in der Entwicklung der Umsätze der Beherbergungswirtschaft wider, welche im Rahmen der quartalsweisen Konjunkturmfrage der KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich erhoben werden. Nachdem sich diese zwischen 2006 und 2008 positiv entwickelt haben, musste die Schweizer Beherbergungswirtschaft in den letzten vier Jahren als Folge der Logiernächteentwicklung mehrheitlich rückläufige Umsätze verzeichnen. Interessanterweise fiel dabei das Minus bei den Umsätzen hö-

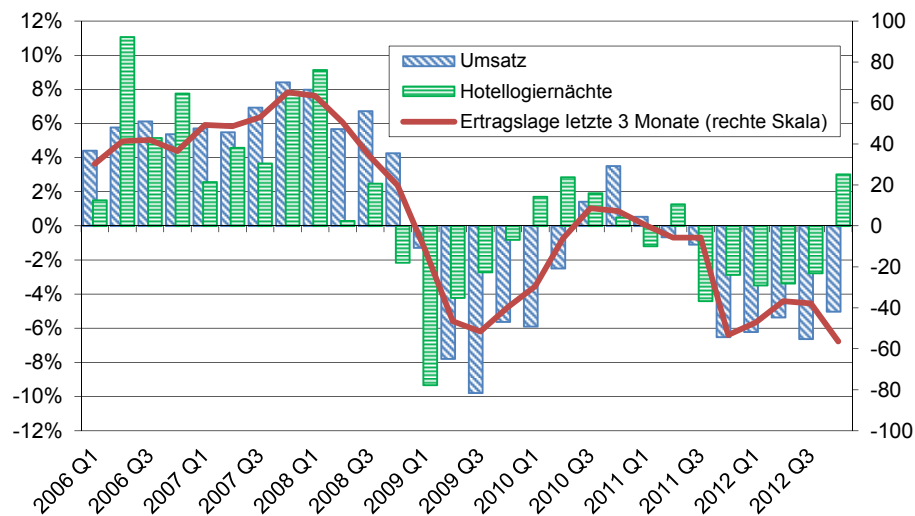
⁷ Die Zahlen beruhen auf einem Sample von rund 150 Hotels, dessen Zusammensetzung über die Jahre ändert. Daher sind die präsentierten Zahlen nicht repräsentativ. Dennoch lassen sie Rückschlüsse auf den Geschäftsgang zu.

⁸ Vgl. Eltschinger, 2012, Hotelleriesuisse, 2012.

⁹ Vgl. GastroSuisse, 2012.

her aus als bei den Logiernächten. Dies lässt darauf schliessen, dass tendenziell günstigere Zimmer gewählt, weniger Zusatzleistungen pro Übernachtung konsumiert oder Preiseingeständnisse gemacht worden sind (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Umsatz- und Ertragsentwicklung



Umsatz und Logiernächte: Wachstum in Prozent gegenüber Vorjahr

Ertragslage: Saldo

Quelle: KOF, BFS

Damit verbunden war auch eine Verschlechterung der Ertragslage der Beherbergung. In jüngster Zeit liegt der Saldo bei der Ertragslage entsprechend unter Null, was bedeutet, dass die Anzahl der befragten Betriebe, welche im laufenden Quartal eine schlechtere Ertragslage haben als im Vorquartal, höher ist als die Anzahl der Betriebe, welche ihre Ertragslage im Vorquartalsvergleich verbessern konnten. Allerdings darf dabei nicht vergessen werden, dass insbesondere die Periode 2005 bis 2008 geprägt war von steigenden Umsätzen und einer sich stetig verbessernden Ertragslage.

Sinkende Erträge in der Hotellerie führen ceteris paribus dazu, dass der Ertragswert der Hotels sinkt. Dabei handelt es sich um den Barwert der erwarteten Nettoüberschüsse der Einnahmen über die Ausgaben eines Hotelbetriebs.¹⁰ Weil der Ertragswert eines Hotels den Banken als Grundlage für ihre Kreditvergabe dient, verkleinert ein sinkender Ertragswert einerseits den finanziellen Spielraum für neue, mit Bankkrediten finanzierte Hotelinvestitionen. Andererseits kann eine Abnahme des Ertragswerts dazu führen, dass die bestehenden Bankkredite den Ertragswert eines Hotels übersteigen. In dieser Situation sind neue mit Fremdkapital finanzierte Investitionen kaum mehr zu finanzieren. Dieser Sachverhalt wird durch eine auf empirischen Daten beruhende Studie von BHP - Hanser und Partner AG (2013) vertieft analysiert. Die Ergebnisse der Studie lassen sich derart interpretieren, dass gestiegene, in den wirtschaftlich erfolgreichen Zeiten initiierte Investitionen und der ab 2009 aufgrund der schwierigen Wirtschaftslage sinkende Ertragswert dazu führten, dass die Anteile der Bankkredite am Ertragswert von Schweizer Hotels im Alpenraum ab 2009 rapide anstiegen. Bei den meisten der untersuchten Hotels resultierte aus dieser Entwicklung ein Bankkreditanteil am Ertragswert deutlich jenseits der 60 Prozent, welche eine Bank gemäss den Experten durchschnittlich fremdfinanziert. Die Verfasser der Studien schliessen aus diesen Ergebnissen, dass weitere, wesentlich mit Fremdkapital finanzierte Investitionen unter den aktuellen Rahmenbedingungen für die betrachteten Unternehmen in absehbarer Zeit nur schwer zu realisieren sein dürften.¹¹

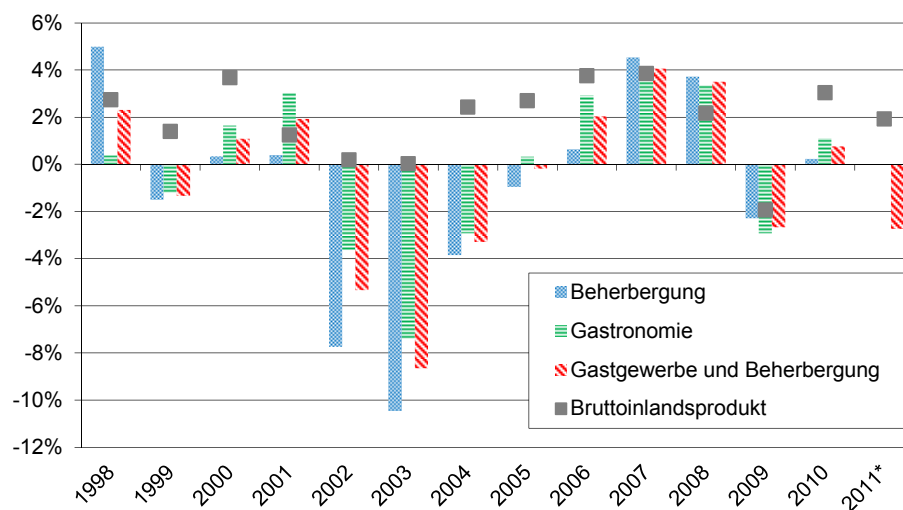
¹⁰ Vgl. Schröder et al., 2005.

¹¹ Vgl. BHP - Hanser und Partner AG, 2013.

2.6 Die monetäre Entwicklung der Schweizer Tourismuswirtschaft

Die Entwicklung der realen Bruttowertschöpfung der Beherbergungswirtschaft und der Gastronomie zeigt deutlich die beiden jüngsten Schwächephasen des Schweizer Tourismus. Sowohl in den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts als auch 2009 und 2011 mussten die beiden Leitbranchen der Tourismuswirtschaft teilweise deutliche Rückgänge der realen Bruttowertschöpfung hinnehmen (vgl. Abbildung 8). Für die Periode 1997 bis 2010 resultierte für das Gastgewerbe insgesamt ein durchschnittliches jährliches Minus von 0,5 Prozent. Dieser Rückgang ist primär auf die rückläufige Entwicklung der Beherbergungswirtschaft (-1%) zurückzuführen, währenddem die Gastronomie in der betrachteten Periode stagnierte.

Abbildung 8: Die Entwicklung der realen Bruttowertschöpfung der Beherbergungswirtschaft und der Gastronomie



Wachstum in Prozent gegenüber Vorjahr

* 2011: noch keine getrennten Daten für das Gastgewerbe und die Beherbergung verfügbar

Quelle: BFS

Der Vergleich der Entwicklung der Gastronomie und der Beherbergungswirtschaft zeigt weiter, dass erstere weniger starken Schwankungen unterworfen ist. Der Grund dafür dürfte sein, dass lediglich rund 30 Prozent der Bruttowertschöpfung der Gastronomie auf den Tourismus zurückzuführen sind.¹² Die restlichen 70 Prozent der Bruttowertschöpfung generiert die Gastronomie folglich durch den nicht touristischen Konsum, welcher stabilisierend wirkt.

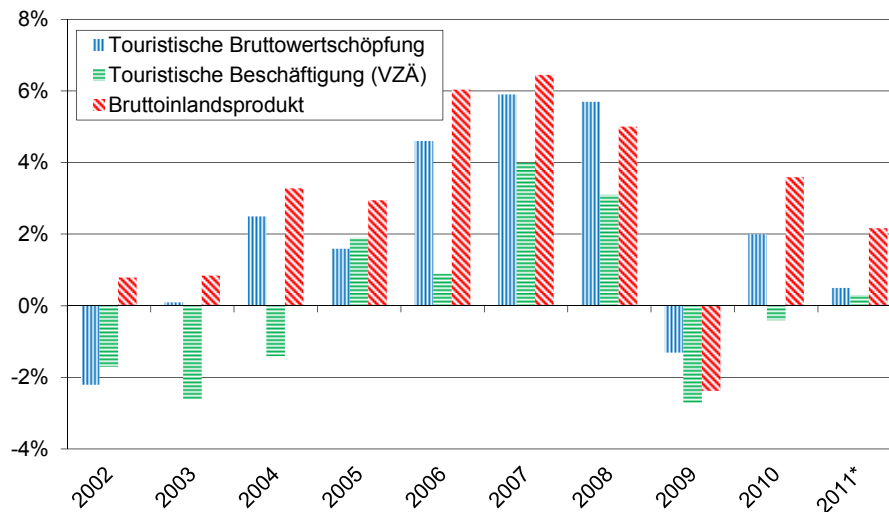
Dass aktuell nicht nur die Beherbergungswirtschaft und die Gastronomie sondern der Schweizer Tourismus als Ganzes schwierige Zeiten durchlebt, lässt ein Blick auf die Entwicklung der nominalen touristischen Bruttowertschöpfung erahnen (vgl. Abbildung 9). Diese umfasst neben der Beherbergung sowie der Verpflegung in Gaststätten und Hotels weitere touristische Güter und Dienstleistungen.¹³ So musste die Schweizer Tourismuswirtschaft 2009 zum ersten Mal seit 2002 wieder einen Rückgang der nominalen Bruttowertschöpfung hinnehmen. Dank eines relativ kräftigen Wachstums im Folgejahr lag die nominale touristische Bruttowertschöpfung aber bereits 2010 wieder über dem Niveau von 2008. Und während die Beherbergungswirtschaft 2011 deutliche Rückgänge in den Logiernächten und infolgedessen vermutlich auch der Bruttowertschöpfung hinnehmen musste, konnte der Schweizer Tourismus insgesamt sein Wertschöpfungsniveau zu laufenden Preisen selbst im schwierigen Jahr 2011 halten. Allerdings gilt es zu bedenken, dass 2011 der Landesindex der Konsumentenpreise für Restaurants und Hotels gegenüber 2010 um 1,5 Prozent gestie-

¹² Vgl. BFS, 2012a.

¹³ Neben der Beherbergung umfasst die zugrunde liegende Tourismusabgrenzung weitere touristische Güter und Dienstleistungen wie beispielsweise Transportdienstleistungen oder Dienstleistungen von Reisebüros.

gen ist. Damit dürfte die reale Bruttowertschöpfung der Tourismuswirtschaft 2011 preisbereinigt leicht rückläufig gewesen sein.

Abbildung 9: Monetäre Entwicklung der Tourismuswirtschaft



Wachstum in Prozent gegenüber Vorjahr, Basis: BIP und touristische Bruttowertschöpfung zu laufenden Preisen

* Aufgrund der Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR Revision 2012) basiert die Wachstumsrate 2011 auf einem leicht veränderten Tourismusaggregat

Quelle: BFS

Betrachtet man eine längere Periode, zeigt sich, dass der Schweizer Tourismus – in nominellen Werten – seine Bruttowertschöpfung in den letzten 10 Jahren deutlich steigern konnte. In der Summe hat die nominelle touristische Bruttowertschöpfung in der Schweiz zwischen 2001 und 2010 um durchschnittlich 2 Prozent pro Jahr zugenommen. Damit lag das durchschnittliche Wachstum der nominellen touristischen Bruttowertschöpfung rund 0.5 Prozentpunkte über der durchschnittlichen Steigerung der Konsumentenpreise für Restaurants und Hotels und 1,1 Prozentpunkte über der durchschnittlichen Zunahme der Konsumentenpreise total. Folglich dürfte zwar ein Teil der Zunahme der nominellen Bruttowertschöpfung des Schweizer Tourismus auf die beobachtete Teuerung zurückzuführen sein. Gleichzeitig weisen die Zahlen aber doch darauf hin, dass die Schweizer Tourismuswirtschaft in der Periode 2001 bis 2010 auch preisbereinigt moderat gewachsen ist. Ebenfalls positiv entwickelt hat sich in der gleichen Zeitspanne die Arbeitsproduktivität im Tourismus. Während die touristische Wertschöpfung pro Vollzeitstelle 2001 zu laufenden Preisen rund 86'400 Schweizerfranken betrug, lag diese 2010 bereits bei 102'900 Schweizerfranken. Damit hat die nominelle Arbeitsproduktivität im gleichen Umfang zugenommen wie die nominelle touristische Bruttowertschöpfung.

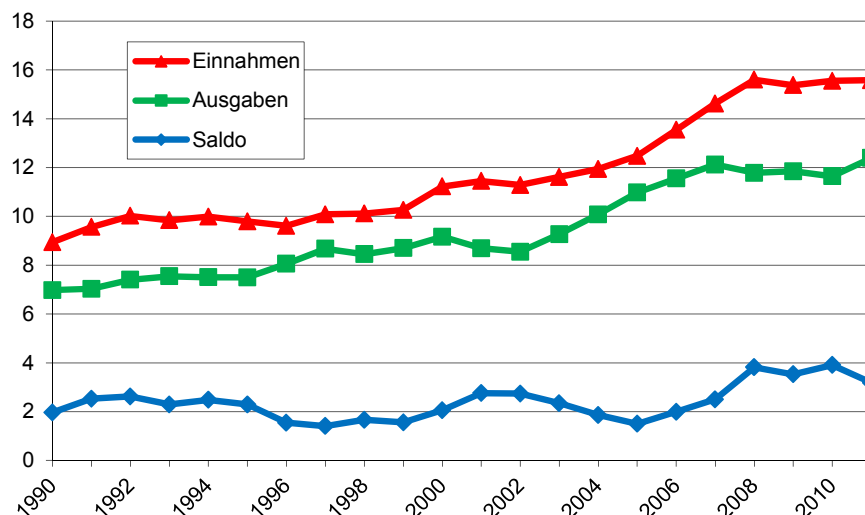
Der Vergleich der monetären Entwicklung der Schweizer Beherbergungsindustrie mit jener der Schweizer Tourismuswirtschaft zeigt, dass sich der Schweizer Tourismus in der letzten Dekade besser entwickelt hat als die Schweizer Hotellerie. Eine Erklärung dafür könnte sein, dass privat übernachtende Touristen sowie Tagesgäste den Rückgang der Hotelgäste kompensiert haben. Allerdings fehlen die statistischen Grundlagen, um diese Vermutung zu verifizieren. Gleichzeitig ist auch denkbar, dass die Hotelgäste vermehrt Ausgaben für touristische Dienstleistungen ausserhalb der Hotellerie tätigten. Dafür spricht einerseits die gemäss Fremdenverkehrsstatistik stark gestiegenen Einnahmen von ausländischen Reisen (vgl. Abbildung 10).¹⁴ Ebenso gaben die Schweizerinnen und Schweizer 2011 pro Person und Reise

¹⁴ Vgl. BFS, 2012d.

sowohl für Inlandsreisen mit Übernachtung als auch für Tagesausflüge deutlich mehr als noch 2008.¹⁵

Hingegen war die Entwicklung des Tourismus mit Ausnahme der Jahre 2008 und 2009 schwächer als jene der gesamten Schweizer Wirtschaft. In der Summe hat dadurch die Bedeutung des Tourismus, gemessen am Anteil der generierten nominalen Bruttowertschöpfung am Bruttoinlandsprodukt, in der Schweiz abgenommen. Lag dieser Anteil 2001 noch bei 2,8 Prozent, reduzierte sich die Bedeutung der Schweizer Tourismuswirtschaft bis 2011 auf 2,6 Prozent. Dennoch bleibt der Tourismus für die Schweizer Volkswirtschaft eine bedeutende Branche. Mit Exporteinnahmen von rund 15,6 Milliarden Schweizerfranken war der Schweizer Tourismus 2011 hinter der Chemischen Industrie (Exportvolumen 2011: 74,6 Mrd. CHF), der Maschinen- und Elektronikindustrie (36,9 Mrd. CHF), dem Transithandel (19,8 Mrd. CHF), der Uhrenindustrie (19,3 Mrd. CHF) und den Technologischen Diensten (17,7 Mrd. CHF) der sechstwichtigste Exportsektor der Schweiz.¹⁶ Diese Einnahmen überstiegen 2011 die Ausgaben der Schweizer im Ausland um 3,2 Milliarden Schweizerfranken. Damit blieb der Aktivsaldo der Fremdenverkehrsbilanz wie stets in der Vergangenheit deutlich positiv und der Tourismus somit ein wichtiger Aktivposten der schweizerischen Ertragsbilanz (vgl. Abbildung 10).

Abbildung 10: Fremdenverkehrsbilanz der Schweiz



In Milliarden Schweizerfranken

Seit 2003 Einnahmen inkl. Konsumausgaben Kurzaufenthalter (<4 Mte)

Quelle: BFS

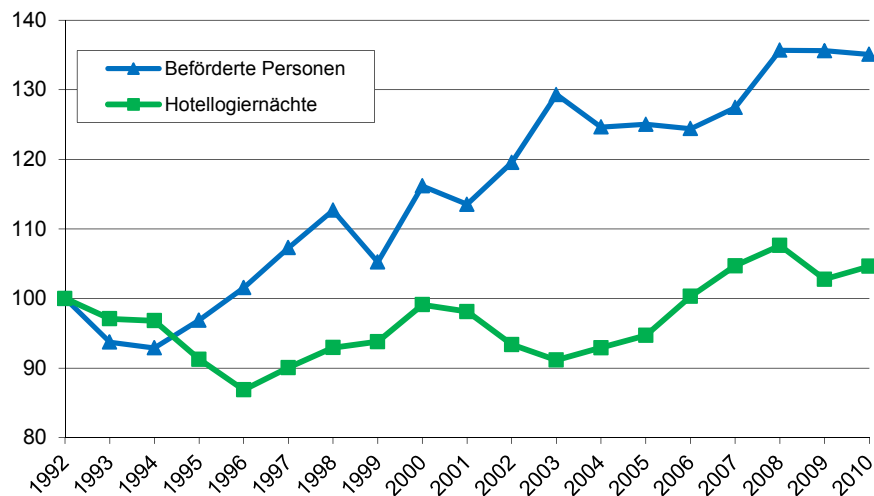
2.7 Entwicklung der Nachfrage der Schweizer Seilbahnbranche

Ähnlich wie die Hotellogiernächte ist auch die Nachfrage der Schweizer Seilbahnbranche, gemessen an den beförderten Personen, starken Schwankungen unterworfen. Im Gegensatz zur Entwicklung in der Hotellerie, welche in den letzten zwei Dekaden seitwärts gerichtet war, entwickelte sich die Nachfrage der Schweizer Seilbahnbranche seit 1992 jedoch deutlich positiv. Selbst 2009, als in der Schweiz die Zahl der Hotellogiernächte infolge der Wirtschaftskrise einen starken Rückgang erlitt, konnte die Seilbahnbranche ihre Nachfrage halten.

¹⁵ Vgl. BFS, 2012c.

¹⁶ Vgl. Eidgenössische Zollverwaltung, 2012, Schweizerische Nationalbank, 2012.

Abbildung 11: Entwicklung der in Schweizer Luftseil- und Standseilbahnen beförderten Personen



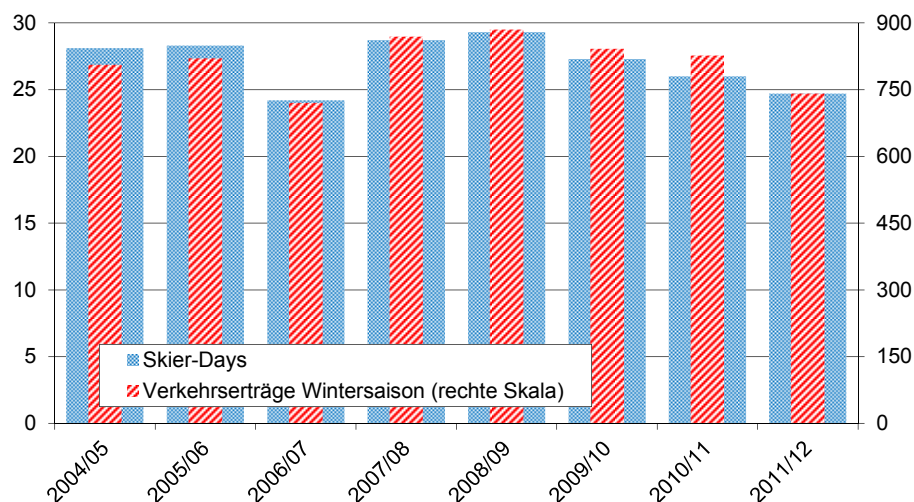
Index: 1992 = 100

Quelle: Seilbahnen Schweiz, BFS

Der Vergleich der beiden Kurven zeigt weiter, dass die Nachfrage der Seilbahnen von kurzfristigen Ausschlägen geprägt ist, während die Zahl der Hotellogiernächte eher zyklisch verläuft (vgl. Kapitel 2.1). Der Grund dafür ist die erwähnte Abhängigkeit der Frequenzen der Seilbahnen vom Tagestourismus. Daher hat das Wetter einen grösseren Einfluss auf die Frequenzen als auf die Hotellogiernächte. Dies zeigt sich beispielsweise 2003, als die Hotellerie einen Rückgang der Logiernächte hinnehmen musste, die Seilbahnen aber aufgrund des Jahrhundertssommers eine deutliche Steigerung der beförderten Personen verzeichnen konnten.

Allerdings stehen die Bergbahnen vor der Herausforderung, dass in den letzten Jahren trotz mehrheitlich stabiler Frequenzen die Umsätze in der bedeutenden Wintersaison rückläufig sind (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12: Verkehrserträge und Skier-Days der Bergbahnen in der Wintersaison



Verkehrserträge in Mio. CHF, Skier-Days in Mio.

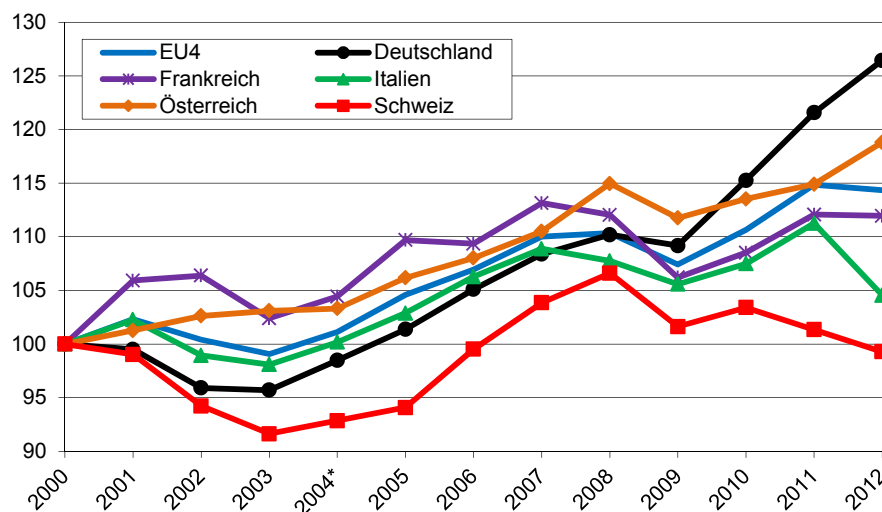
Quelle: Seilbahnen Schweiz

Dieser Umsatzrückgang dürfte insbesondere mit der abnehmenden Zahl von Skier-Days erklärt werden können.¹⁷ Deren Entwicklung hängt neben den Freizeittrends und der Konsumentenstimmung stark vom Wetter ab. Die Abnahme der Skier-Days seit der Wintersaison 2008/09 dürfte sich daher primär mit einem Nachfragerückgang aus dem Ausland sowie ungünstigen Wetterverhältnissen erklären lassen. Allerdings könnten sich darin auch erste Anzeichen des demographischen Wandels zeigen, welcher tendenziell zu einer Abnahme der Skier-Days führt.

2.8 Internationaler Vergleich

Die Entwicklung der schweizerischen Hotellerie konnte zwischen 2000 und 2012 nicht mit jener der Nachbarländer mithalten. Vor allem in den ersten Jahren der Untersuchungsperiode entwickelte sich die Nachfrage unerfreulich. Ab 2005 haben dann aber Aufholprozesse eingesetzt und die Schweizer Tourismuswirtschaft konnte ihre Performance stark verbessern. In den Jahren 2006 und 2007 wurden jeweils Wachstumsraten von mehr als 4 Prozent gemessen und auch 2008 legte die Zahl der Hotelübernachtungen noch um 2,6 Prozent zu. In diesem Zeitraum waren die Zuwachsraten der vier umliegenden Länder (EU4) Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich jeweils deutlich tiefer als jene der Schweiz. Damit konnte die Schweiz in diesem Zeitraum teilweise die Marktanteile, welche zu Beginn der Nullerjahre verloren gingen, wieder wettmachen.

Abbildung 13: Entwicklung der Zahl der Hotelübernachtungen in der Schweiz und in den umliegenden Ländern



Index: 2000 = 100

* Schweiz: Mittelwert von 2003 und 2005

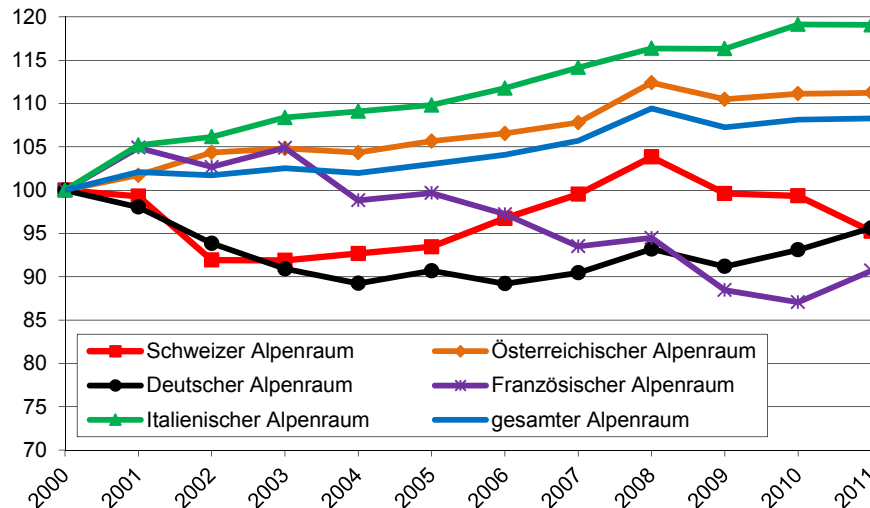
Quelle: BFS, Eurostat

Ab 2009 hat die Schweiz jedoch erneut Marktanteile in Europa verloren. Nach Frankreich musste die Schweiz 2009 den stärksten Rückgang der Logiernächte hinnehmen. Und auch die kurze Erholung 2010 fiel in der Schweiz tiefer aus als im europäischen Umland. 2011 hat sich die Schere zwischen der Entwicklung der Logiernächte in der Schweiz und der umliegenden Ländern weiter geöffnet: Während letztere allesamt positive Wachstumsraten verzeichnen konnte, musste die Schweiz ihrerseits ein Minus von 2 Prozent hinnehmen. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Schweiz als einziges Land im Vergleich 2012 eine Logiernächtezahl aufweist, welche unter dem Ausgangswert des Jahres 2000 lag.

¹⁷ Von einem Skier-Day spricht man, wenn ein Gast im Winter an einem Tag mindestens elf Beförderungen in Anspruch nimmt.

Ein Vergleich der Entwicklung der Hotellogiernächte im Alpenraum zeigt, dass sich der Alpenraum insgesamt positiv entwickelt hat. Diese positive Entwicklung wurde insbesondere vom österreichischen Alpenraum getrieben, der seine Hotellogiernächte in den letzten 12 Jahren um über 10 Prozent steigern konnte. Noch positiver hat sich der italienische Alpenraum entwickelt (+18%). Am anderen Ende der Skala liegen der französische, der deutsche und der Schweizer Alpenraum, welche seit 2000 allesamt eine negative Entwicklung der Hotellogiernächte gewärtigen mussten.

Abbildung 14: Entwicklung der Zahl der Hotelübernachtungen im Alpenraum



Basis: Tourismusjahre, Index: 2000 = 100

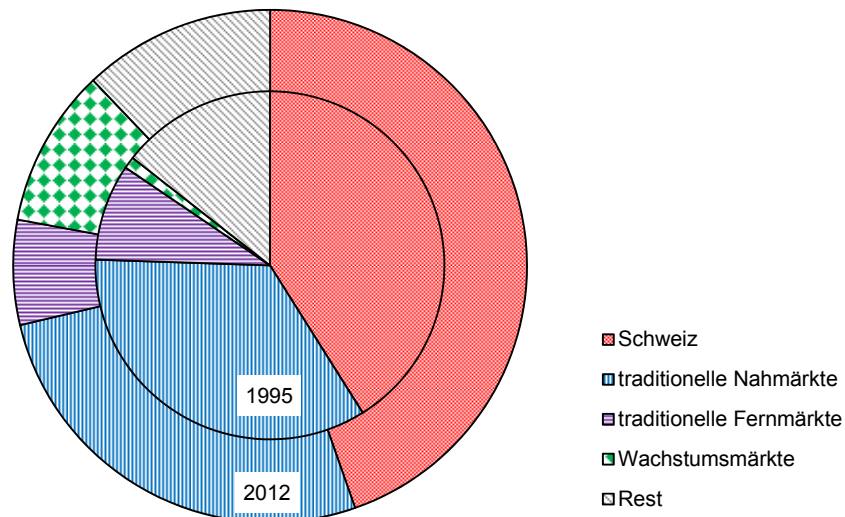
Quellen: BFS, Eurostat, BAKBASEL (Schätzung Logiernächte Schweiz 2004)

In einem insgesamt moderat wachsenden Marktumfeld musste die Schweiz damit einen Rückgang hinnehmen, was gleichbedeutend mit einem Verlust an Marktanteilen ist.

2.9 Entwicklung der Nachfrage nach Herkunftsmarkt

Ein Blick auf die Zusammensetzung der Hotelgäste (vgl. Abbildung 15), welche die Schweiz besuchen, zeigt die anhaltend hohe Bedeutung des Binnentourismus. Gemessen am Anteil generierter Logiernächte hat diese seit 1995 sogar noch leicht zugenommen. Wurden 1995 noch 41 Prozent der Hotellogiernächte durch Schweizerinnen und Schweizer ausgelöst, waren es im Tourismusjahr 2012 sogar 45 Prozent.

Abbildung 15: Logiernächte in der Hotellerie nach Herkunft der Hotelgäste, 1995 vs. 2012



Basis: Tourismusjahre

Quelle: BFS, Schweiz Tourismus

Anteilmässig weniger bedeutend als noch 1995 waren 2012 die traditionellen Nahmärkte (Deutschland, Frankreich, Italien, die Niederlande und das Vereinigte Königreich). Waren diese 1995 für mehr als jede dritte Hotellogiernacht verantwortlich, wurde 2012 nur noch jede vierte Hotelübernachtung von einem Kunden aus den erwähnten Nahmärkten ausgelöst. Dabei zeigten sich insbesondere ab 2009 die Folgen der Eurokrise und des starken Frankens. So lag der Logiernächteanteil der Nahmärkte 2009 noch bei 33 Prozent und reduzierte sich erst danach auf 27 Prozent (2012).

Während die Gäste aus den traditionellen Fernmärkten (Nordamerika und Japan) ebenso eine anteilmässige leichte Abnahme der Bedeutung verzeichneten, haben sich seit 1995 die Wachstumsmärkte (BRIC, Golfstaaten, Südostasien, Australien, Korea und Taiwan) zunehmend als wichtige Herkunftsmärkte etabliert. Mit einem Anteil der Hotellogiernächte von 1 Prozent 1995 noch praktisch inexistent, generierten die Gäste aus den benannten Ländern 2012 bereits 10 Prozent der Hotelübernachtungen in der Schweiz. Damit ist die Schweiz in diesen Wachstumsmärkten im internationalen Vergleich gut positioniert, was auch auf die verschiedenen von Schweiz Tourismus initiierten Impulsprogramme zurückgeführt werden kann (vgl. Kapitel 6.4.2).

Trotz des starken Wachstums der BRIC- und Golfstaaten bleibt die Schweiz zusammen mit den traditionellen Nahmärkten jedoch auch mittelfristig von enormer Bedeutung für den Schweizer Tourismus. Dies nicht nur wegen des hohen Anteils generierter Logiernächte, sondern auch, weil diese Kundengruppen die gesamte Schweiz bereisen. Demgegenüber besuchen die Gäste aus den neuen Märkten eher die touristischen Hotspots. Vor diesem Hintergrund ist die duale Strategie von Schweiz Tourismus, welche neben dem verstärkten Engagement in den strategischen Wachstumsmärkten wie den BRIC- oder den Golfstaaten auch die Marktbearbeitung in den traditionellen Herkunftsmärkten umfasst, von grosser Bedeutung.

2.10 Schlussfolgerungen

Die touristische Entwicklung seit 1990 zeigt, dass sich nach den starken Einbrüchen in den frühen 1990er-Jahren ab 1996 für den Schweizer Tourismus insgesamt eine positive Entwicklung eingestellt hat. Diese wurde insbesondere getrieben von der dynamischen Entwicklung der Grossen Städte und der restlichen Gebiete. Weniger erfreulich ist die Entwicklung

im Schweizer Alpenraum, wo die Hotelübernachtungen über den ganzen Zeitraum 1990 bis 2012 insgesamt eine stagnierende bis leicht rückläufige Tendenz aufweisen.

Aktuell befindet sich der Schweizer Tourismus in einer schwierigen Lage. Seit 2008 hat die Zahl der Hotellogiernächte im Schweizer Tourismus um über 7 Prozent abgenommen, wobei insbesondere der Alpenraum überdurchschnittlich von der Nachfrageschwäche betroffen ist (-13,3%). Als Folge der schlechten Entwicklung sind die Ertrags- und Finanzierungssituation sowie die Liquiditätslage in der Schweizer Hotellerie angespannt.

Die jüngste Entwicklung in der Schweizer Hotellerie ist auch im internationalen Vergleich als schlecht zu beurteilen. Während die Ankünfte internationaler Touristen im Kalenderjahr 2012 weltweit um 4 Prozent zugenommen haben, konnte für die Schweiz lediglich ein Plus von 0,4 Prozent verzeichnet werden. Gleichzeitig sind die Ankünfte internationaler Touristen in Europa 2012 um 3,4 Prozent gewachsen. Damit hat die Schweiz im Vergleich mit Europa Marktanteile verloren. Dies gilt in besonderem Masse auch für den Schweizer Alpenraum.

Eine grosse Herausforderung für den Schweizer Tourismus stellt die sich kontinuierlich verringende Aufenthaltsdauer der Gäste dar. Allein schon um das Hotellogiernächteniveau halten zu können, muss die Schweizer Hotellerie immer mehr Gäste generieren. Ein Wachstum der Hotellogiernächte ist nur möglich, wenn die Ankünfte überproportional gesteigert werden können.

Ein Blick auf die monetäre Entwicklung des Schweizer Tourismus insgesamt zeigt, dass sich dieser besser entwickelt hat als die Schweizer Hotellerie. Zusammen mit den gestiegenen Frequenzen der Schweizer Seilbahnen lässt dies die Schlussfolgerung zu, dass in den letzten Jahren innerhalb des Schweizer Tourismus ausserhalb der Hotellerie übernachtende Gäste sowie Tagestouristen an Bedeutung gewonnen haben.

3 Erklärungsansätze für die touristische Entwicklung 1990 bis 2012

3.1 Einleitung

Die touristische Entwicklung der Schweiz seit 1990 ist von ausgeprägten Stärke- und Schwächephasen geprägt (vgl. Kapitel 2.1). Währendem für die ganze Schweiz seit 1996 ein langfristig steigender Nachfragetrend auszumachen ist, gilt dies für die alpinen Ferienregionen nicht. Dies obwohl die Schweiz als Ganzes sowie auch ihre Teilregionen über viele Stärken als Tourismusstandorte verfügen. Im Folgenden wird aufgezeigt, mit welchen Erklärungsansätzen sich die Entwicklung des Schweizer Tourismus während den letzten zwei Jahrzehnten begründen lässt.

Dabei wird von den in der Wachstumsstrategie 2010 identifizierten Stärken und Schwächen des Schweizer Tourismus ausgegangen.¹⁸ Anhand einer vertieften Analyse der drei Schwächephasen des Schweizer Tourismus seit 1990 werden Erkenntnisse bezüglich den spezifischen Schwächen abgeleitet. Zudem wird vertieft auf die Einflüsse der Konjunktur und der Wechselkurse eingegangen.

3.2 Die Stärken des Schweizer Tourismus

Der Schweizer Tourismus zeichnet sich durch eine Vielzahl von Stärken aus.¹⁹ Diese basieren insbesondere auf folgenden vier Faktoren:

1) Attraktives Angebot in einer abwechslungsreichen Landschaft

Der Schweizer Tourismus hat seine Ursprünge in der intakten Natur und der Erschliessung der Alpen Ende des 19. Jahrhunderts. Dieselben Faktoren sind auch heute zusammen mit der Vielfalt an verschiedenen Landschaften auf kleinstem Raum ein wichtiger Trumpf des Schweizer Tourismus. Daneben verfügt die Schweiz über eine hohe Dichte an attraktiven und gut erreichbaren Sehenswürdigkeiten, organisiert bekannte und populäre sportliche, kulturelle und wirtschaftliche Grossveranstaltungen, bietet sehr unterschiedliche Kulturen und zeichnet sich durch eine stark ausgeprägte Authentizität und gelebtes Brauchtum aus. Diese Vielfalt an touristischen Attraktionen ist im Zeitalter der Erlebnisorientierung ein Schlüsselkriterium für den Erfolg.

2) Zentrale Lage in Europa und gut ausgebaute Verkehrsinfrastrukturen

Eine weitere Stärke der Tourismusdestination Schweiz ist ihre Lage im Herzen Europas. Zudem ist die Schweiz gut im europäischen Autobahn- und Schienennetz integriert und verfügt mit den Flughäfen Zürich, Genf und Basel/Mulhouse über wichtige Gateways. Diese Nähe zu den nachfragestarken Quellmärkten des Tourismus ist ein Vorteil, der sich massgeblich auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirkt. Daneben stellen auch die gut ausgebauten Verkehrsinfrastrukturen für den motorisierten Individualverkehr, den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr innerhalb der Schweiz eine wesentliche Stärke des Tourismusstandortes Schweiz dar. Diese Stärken sind nicht nur für das Verhältnis zwischen Gast und Anbieter von Bedeutung, sondern auch aus der Sicht des Arbeitsmarktes.

¹⁸ Vgl. Schweizerischer Bundesrat, 2010.

¹⁹ Vgl. Schweizerischer Bundesrat, 2010.

3) Gut ausgebildete Fachkräfte im Tourismus

Die zunehmende Kompetenz sowie die immer stärker divergierenden kulturellen Hintergründe der Reisenden stellen auch immer höhere Anforderungen an das Humankapital. Hier kommt der Schweiz ihr duales Berufsbildungssystem entgegen. Das Angebot an Ausbildungsmöglichkeiten umfasst eine Vielzahl gastgewerblicher und touristischer Aus- und Weiterbildungslehrgänge mit internationaler Ausstrahlung. Diese werden sowohl von privaten Fachschulen wie auch an öffentlichen Fachhochschulen und universitären Institutionen angeboten. Unter anderem als Folge der guten Ausbildung hat sich im Gastgewerbe das Qualifikationsniveau erhöht. Der Anteil der Arbeitskräfte mit einem Tertiärabschluss stieg zwischen 2003 und 2008 von etwas mehr als zehn Prozent auf rund 15 Prozent. Damit war der Anstieg des Qualifikationsniveaus im Gastgewerbe deutlich höher als im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Mit dem hochqualifizierten Humankapital verfügt der Schweizer Tourismus über eine Schlüsselkompetenz im internationalen Wettbewerb.

4) Positives Landesimage der Schweiz, Sicherheit und Zuverlässigkeit

Nicht zuletzt profitiert der Schweizer Tourismus auch vom Ruf der Schweiz als stabile Demokratie mit funktionierenden Institutionen. Damit schafft die Dachmarke «Schweiz» Vertrauen sowohl bei Touristen wie auch bei Investoren, was ein nicht zu unterschätzender Wettbewerbsvorteil insbesondere gegenüber neu auf den Markt eintretenden Konkurrenzstandorten ist.

Mit den genannten Stärken ist auch ein hohes touristisches Potenzial verbunden. So belegt die Schweiz im «Travel & Tourism Competitiveness Report» des World Economic Forum WEF seit der ersten Veröffentlichung 2007 ununterbrochen den Spitzenplatz. Die Kernzahl des Reports ist der «Travel & Tourism Competitiveness Index», ein Index für die Wettbewerbsfähigkeit und das Potenzial von Tourismusstandorten. Damit ist die Schweiz gemäss dem WEF in Bezug auf den Tourismus weltweit das Land mit dem höchsten Potenzial.²⁰

Trotz der vielfältigen Stärken und des hohen Potenzials verläuft die langfristige Entwicklung des Schweizer Tourismus – insbesondere im Ferientourismus – wie gezeigt seit 1990 tendenziell seitwärts, währenddem der internationale Tourismus hohe Zuwachsraten verzeichnen konnte.²¹ Diese vergleichsweise bescheidene Entwicklung wirft Fragen bezüglich möglicher Defizite der Schweizer Tourismuswirtschaft auf. Diese sollen anhand einer Analyse der verschiedenen Schwächephasen des Schweizer Tourismus sowie weiteren Überlegungen beantwortet werden.

3.3 Analyse der drei Schwächephasen des Schweizer Tourismus seit 1990

Wie die Ausführungen im Kapitel 2.1 gezeigt haben, lässt sich die Entwicklung des Schweizer Tourismus seit 1990 grob in drei Schwäche- und zwei Wachstumsphasen unterteilen, die aufeinander folgten. Im folgenden Teil geht es darum, die Ursachen, welche den drei Schwächephasen zu Grunde liegen, zu identifizieren. Auf dieser Basis können danach Schwächen, aber auch Stärken des Schweizer Tourismus herausgeschält werden.

Die Entwicklung einer Tourismusregion ergibt sich aus dem Zusammenspiel zwischen ihrem touristischen Angebot und der Nachfrage. Nur wenn das touristische Angebot der Region den Bedürfnissen der Nachfrage entspricht, ist eine positive Entwicklung möglich. Die Ent-

²⁰ Vgl. WEF, 2007-2009, 2011, 2013.

²¹ Wie in der Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz (vgl. Schweizerischer Bundesrat, 2010) gezeigt, hat die tendenzielle Seitwärtsbewegung der touristischen Nachfrage in der Schweiz bereits in den 1970er-Jahren stattgefunden.

wicklung von Destinationen hat eine strukturelle, eine konjunkturelle und eine nicht beeinflussbare Komponente. Die strukturelle Komponente umfasst das touristische Angebot, dessen Vermarktung sowie die Nachfragestruktur. Konjunkturelle Einflussfaktoren sind beispielsweise die Wirtschaftslage in der Schweiz, die Weltkonjunktur sowie die aktuelle Wechselkursituation, welche die Gästenachfrage beeinflussen. Ebenfalls einen grossen Einfluss auf die touristische Nachfrage haben unvorhergesehene und nicht beeinflussbare Ereignisse wie ungünstige Wetterbedingungen, Terroranschläge oder Seuchen, welche die weltweite Reisetätigkeit negativ beeinflussen.

3.3.1 Die Krise der frühen 1990er-Jahre

Die Krise der frühen 1990er-Jahre wurde primär durch die Globalisierung des Tourismus, welche seit Beginn der 1980er-Jahre eine vorher nicht gekannte Dynamik angenommen hatte, ausgelöst. Charterflüge und später das Aufkommen der Billigfluggesellschaften führten dazu, dass sich die benötigten Reisezeiten und Kosten rasant verringerten. Vom boomenden und zunehmend billiger werdenden Flugverkehr begünstigt, drängten zudem neue touristische Destinationen auf den Markt, welche den etablierten Tourismusregionen die Gäste strittig machten. Die veränderten Bedürfnisse in Bezug auf Reisen und Ferien sowie die zunehmende Reiseerfahrung verstärkten diese Internationalisierung des Reisens zusätzlich.

Mit der Globalisierung änderte sich auch die Struktur der Tourismuswirtschaft. Dominierten in den Nachkriegsjahren in den Tourismusländern kleingewerbliche Strukturen, traten vermehrt weltweit tätige Hotelketten und touristische Grossunternehmen auf den Plan. Diese konnten dank Grössenvorteilen und effizienten Strukturen ihre Produkte preisgünstig anbieten. Weil die Preise aufgrund des technologischen Wandels zunehmend einfacher vergleichbar wurden, kam dem Preis des touristischen Angebots eine zunehmende Bedeutung in der Wahl der Destination zu.

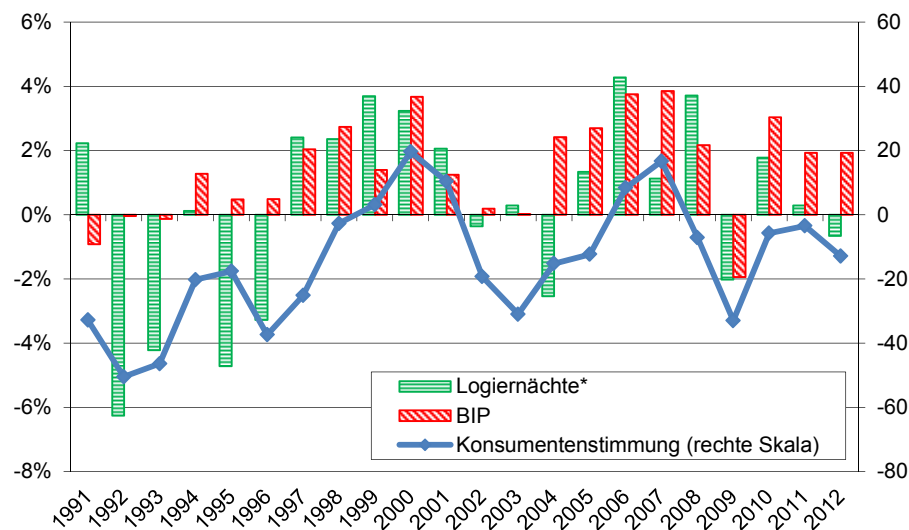
Der Schweizer Tourismus war auf diese Verschärfung der Wettbewerbssituation nicht vorbereitet. Das Wegfallen des Distanzschutzes offenbarte die Schwächen des Schweizer Tourismus. So führten die ausgeprägten kleingewerblichen Strukturen und das allgemein hohe Preisniveau der Schweiz dazu, dass das Angebot des Schweizer Tourismus preislich nicht mehr wettbewerbsfähig war. Daneben wies der Schweizer Tourismus auch bei der Angebots- und Servicequalität, der Innovationsfähigkeit und der Marktbearbeitung gravierende Defizite auf.²² Als Folge davon verlor der Schweizer Tourismus kontinuierlich Gäste. Damit lagen der Krise in den 1990er-Jahre in erster Linie strukturelle Probleme zu Grunde. Dies zeigt sich auch darin, dass sowohl die in- als auch die ausländischen Gäste der Schweiz den Rücken kehrten.

Allerdings dürften auch konjunkturelle Ursachen die in erster Linie strukturell begründete Abnahme der Nachfrage verstärkt haben. So durchlebte die Schweizer Wirtschaft zu Beginn der 1990er-Jahre einen schmerzhaften Strukturwandel. Infolge der zunehmenden Globalisierung des Wirtschaftsgeschehens führten viele Unternehmen Restrukturierungen durch, was zu einer erhöhten Arbeitslosigkeit und zu einer Verunsicherung der Lohnempfänger und Konsumenten führte.²³ Die schwierige wirtschaftliche Lage und die dadurch ausgelöste negative Konsumentenstimmung wirkten sich negativ auf die inländische Nachfrage aus (vgl. Abbildung 16).

²² Vgl. Schweizerischer Bundesrat, 1996.

²³ Vgl. BFS, 2012b.

Abbildung 16: Einfluss der Konjunktur und der Konsumentenstimmung auf die Inlands-Logiernächte



Hotellogiernächte und BIP: Wachstum in Prozent gegenüber Vorjahr

Konsumentenstimmung: Index

Quelle: BFS, BAKBASEL, SECO (* Tourismusjahre)

Gleichzeitig fielen 1993 neben der Schweiz auch die drei wichtigsten europäischen Herkunftsmärkte Deutschland, Frankreich und Italien in eine Rezession, was deren privaten Konsum einbrechen liess. Erschwerend kam dazu, dass der Schweizerfranken wegen der ausgeprägt restriktiven Geldpolitik der Schweizerischen Nationalbank starken Aufwertungs-tendenzen unterworfen war. Während der Schweizerfranken gegenüber den europäischen Währungen²⁴ zwischen 1992 und 1996 um 14 Prozent teurer wurde, wertete er gegenüber dem US-Dollar um 12 Prozent auf. Besonders stark war die Aufwertung gegenüber dem Britischen Pfund (+22%). Damit verteuerten sich die Ferien in der Schweiz für die ausländischen Gäste markant. Diese Kombination aus Preisanstieg und schleppender Wirtschaft hat sich in stark sinkenden Logiernächten niedergeschlagen.²⁵ Da sowohl der Geschäftstourismus, der direkt von der konjunkturellen Lage abhängt, als auch der von der Konsumentenstimmung abhängige Ferientourismus betroffen waren, fiel das Minus bei den Hotellogiernächten entsprechend stark aus.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Tourismuskrise der frühen 1990er-Jahre sowohl strukturell als auch konjunkturell begründet war. Das touristische Angebot der Schweiz kam aufgrund der touristischen Globalisierung unter Druck und war insbesondere preislich nicht wettbewerbsfähig. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten anfangs der 1990er-Jahre sowie die starke Aufwertung des Schweizerfrankens ab 1992 verschärften diese strukturellen Probleme zusätzlich, was in der Folge zu einem Einbruch der touristischen Nachfrage in der Schweiz führte.

3.3.2 Die Nachfrageschwäche zwischen 2001 und 2004

Die Nachfrageschwäche zwischen 2001 und 2004 unterscheidet sich insofern von der Krise der frühen 1990er-Jahre, als dass in dieser Periode vor allem die ausländischen Gäste der Schweiz in grosser Zahl fernblieben, währenddem gleichzeitig die Nachfrage der Schweizer Gäste tendenziell stagnierte. Die Stagnation der Schweizer Gäste dürfte in erster Linie auf die stagnierende Wirtschaft der frühen Nullerjahre zurückzuführen sein. Obwohl die Schweizer Wirtschaft in dieser Periode nicht rückläufig war, erachteten die Konsumenten die Lage

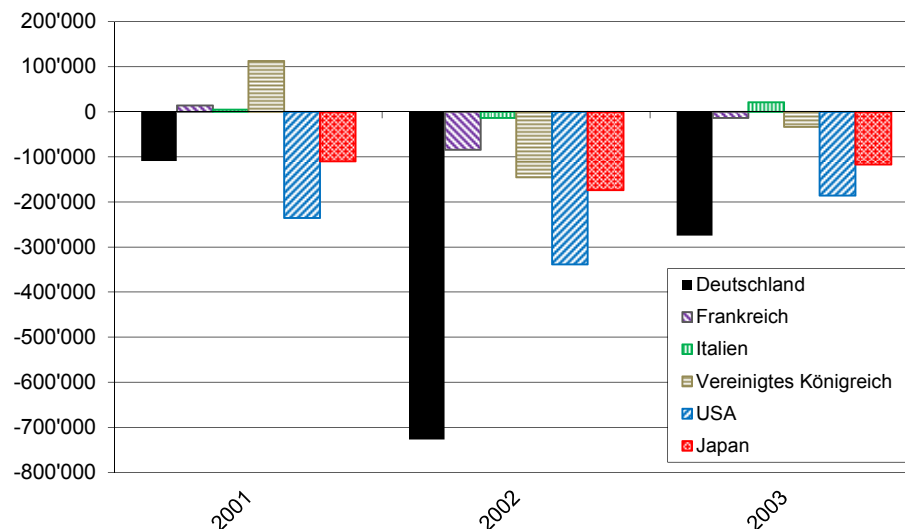
²⁴ gemessen am Euro-Kurs.

²⁵ eine detaillierte Diskussion des Einflusses des Wechselkurses auf die touristische Nachfrage folgt in Kapitel 3.5.2.

als negativ. Die gedrückte Konsumentenstimmung schlug sich negativ auf die Nachfrage nach Hotellogiernächten nieder (vgl. Abbildung 16).

Eine Analyse der Entwicklung der Hotellogiernächte der fünf wichtigsten Auslandsmärkte und Japans zeigt, dass insbesondere die Nachfrageschwäche des wichtigsten ausländischen Herkunftsmarkts Deutschland sowie die Nachfrage aus den Vereinigten Staaten und aus Japan zum starken Einbruch der ausländischen Nachfrage geführt haben (vgl. Abbildung 17). Zusammen nahmen die Logiernächte aus diesen drei Herkunftsmärkten 2001 bis und mit 2003 um beinahe 2,3 Millionen ab, währendem bei den Hotellogiernächten ausländischer Gäste insgesamt ein Minus von 2,5 Millionen zu verzeichnen war.

Abbildung 17: Logiernächteentwicklung 2001 bis 2003 der wichtigsten Auslandsmärkte



Basis: Tourismusjahre, Vergleich zum Vorjahr

Quelle: BFS, BAKBASEL

Dabei dürften in allen drei Herkunftsländern konjunkturelle Gründe am Ursprung dieser Nachfrageschwäche gestanden haben. Sowohl Deutschland wie auch die USA und insbesondere Japan durchlebten zwischen 2001 und 2003 teilweise als Folge der Dot-Com-Blase wirtschaftlich schwache Jahre, wobei Deutschland 2003 sogar in eine Rezession abglitt. Ebenfalls einen dämpfenden Einfluss dürfte zudem die starke Aufwertung des Schweizerfrankens gegenüber dem Euro, dem US-Dollar und dem japanischen Yen gehabt haben. Während die Aufwertung des Schweizerfrankens gegenüber dem Euro moderat ausfiel, verlor der US-Dollar zwischen 2000 und 2003 gegenüber dem Schweizerfranken rund einen Fünftel seines Wertes und sank von 1,69 CHF/USD auf 1,35 CHF/USD, was Ferien in der Schweiz markant verteuerte. Noch stärker fiel die Aufwertung des Schweizerfrankens gegenüber dem Yen aus. Kosteten 100 Yen im Jahr 2000 noch 1,58 Schweizerfranken, waren es 2004 lediglich noch 1,16 Schweizerfranken.

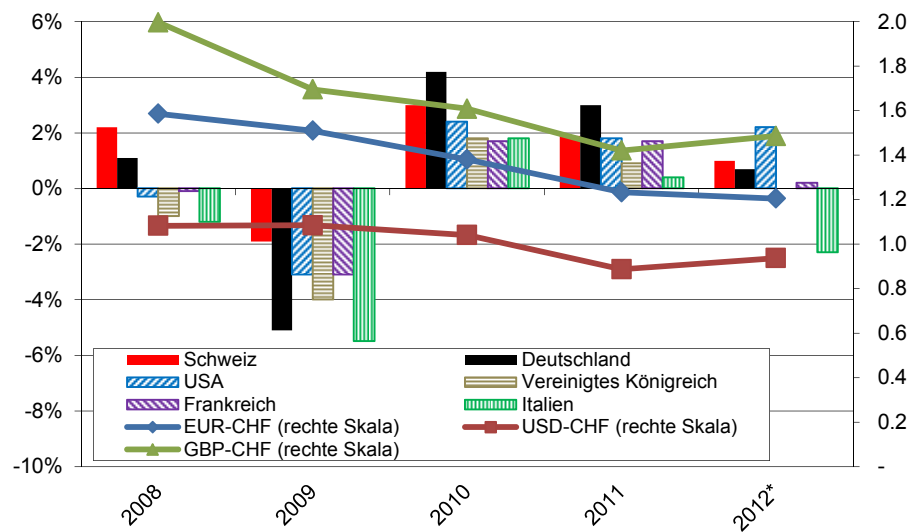
Daneben verschärften zwei exogene Schocks den Nachfragerückgang insbesondere der Amerikanischen und der Asiatischen Gäste. Zuerst erschütterten im September 2001 die Terroranschläge in New York die Welt. Diese haben den Flugverkehr in den Vereinigten Staaten abrupt lahmgelegt, was zu einem starken Einbruch amerikanischer Besuche in der Schweiz geführt hat. Zudem wurden in der Folge die Sicherheitsmassnahmen im Flugverkehr drastisch verschärft, was ebenfalls einen Rückgang der weltweiten Reisetätigkeit verursacht hat. 2002 bis 2003 verschärfte die Lungenkrankheit SARS den Nachfragerückgang ausländischer Gäste, wobei insbesondere die Asiatischen Gäste der Schweiz fernblieben.

3.3.3 Begründung der Entwicklung seit 2008

Die Geschwindigkeit des Einbruchs der Logiernächte seit 2008, die Tatsache, dass vor allem die ausländischen und insbesondere die europäischen Gäste der Schweiz ferngeblieben

sind sowie die kurze Erholung 2010 deuten darauf hin, dass hauptsächlich konjunkturelle Gründe zur aktuell schwierigen Lage des Tourismus geführt haben.

Abbildung 18: BIP-Entwicklung in den 5 wichtigsten Herkunftsmärkten und der Schweiz und Frankenstärke



BIP-Entwicklung: Wachstum in Prozent gegenüber Vorjahr (* provisorisch)

Definition Wechselkurs: Einheiten Schweizerfranken / Einheiten ausländischer Währung

Quelle: SNB, Eurostat

Der erste grosse Einbruch 2009 war die Folge der weltweiten Finanzkrise, die 2007 ihren Anfang nahm und 2008 auf die Realwirtschaft übergriff. Die fünf wichtigsten Herkunftsmärkte des Schweizer Tourismus, Deutschland, das Vereinigte Königreich, die USA, Frankreich und Italien fielen 2009 allesamt in eine teils tiefe Rezession (vgl. Abbildung 18). Der seit 2008 im Vergleich zum US-Dollar, dem britischen Pfund und dem Euro kontinuierlich stärker werdende Schweizerfranken verstärkte den Druck auf die Schweizer Hotellerie zusätzlich, weil sich dadurch ceteris paribus die relativen Preise in der Schweiz erhöhten. Die Folge war ein starker Einbruch der ausländischen Nachfrage um über 6 Prozent (Kalenderjahr 2009). Daneben konnte sich auch die Schweizer Wirtschaft der Krise nicht entziehen und schlitterte 2009 ebenfalls in eine Rezession, was sich negativ auf die Hotellogiernächte der Schweizer in der Schweiz (Kalenderjahr 2009: -2,1%) ausgewirkt hat. In der Summe resultierte im Kalenderjahr 2009 ein Minus der Hotellogiernächte von 4,5 Prozent.

Auf das Krisenjahr 2009 folgte 2010 ein Jahr, welches international durch eine rasante Aufholtdynamik gekennzeichnet war. Die ausländischen Konjunkturimpulse machten sich auch im Schweizer Tourismus bemerkbar. So konnten die Hotellogiernächte von Ausländerinnen und Ausländer 2010 im Vorjahresvergleich um über 1 Prozent zulegen, obwohl der Schweizerfranken auch 2010 gegenüber allen drei Referenzwährungen Euro, Dollar und Pfund an Stärke gewonnen hat. Auch die Schweizer Wirtschaft fand 2010 zum Wachstum zurück, was sich positiv auf die inländischen Hotellogiernächte ausgewirkt hat.

2011 war geprägt von einer Verlangsamung der weltweiten Wirtschaftsaktivität und einer zunehmenden Sorge um die fiskalische Situation der grossen Industrieländer. Diese hatten infolge der Finanzkrise massive Budgeterhöhungen durchgeführt, um die Wirtschaft zu stützen und in Schieflage geratene Finanzinstitute zu retten. Die damit verbundene Überschuldung vieler Staaten hat indirekt zu einem massiven Wertanstieg des Schweizerfrankens sowohl gegenüber dem Euro wie auch gegenüber dem US-Dollar und dem Britischen Pfund geführt. Erst die Ankündigung der Schweizerischen Nationalbank am 6. September 2011, keinen Schweizerfranken-Euro-Kurs unter dem Mindestkurs von 1,20 zu tolerieren, brach diesen Trend. Die zunehmenden wirtschaftlichen Unsicherheiten in der Eurozone sowie der massiv überbewertete Schweizerfranken blieben nicht ohne Auswirkungen auf den Schweizer Tourismus. So nahm die Zahl der ausländischen Hotellogiernächte 2011 im Vergleich zu 2010

um 3,5 Prozent ab. Trotz eines beachtlichen Wirtschaftswachstums von 1,9 Prozent verblieben 2011 die inländischen Hotellogiernächte praktisch unverändert, was ein Hinweis darauf ist, dass die anhaltende Frankenstärke auch die inländische Nachfrage negativ beeinflusst hat.

Trotz der Euro-Untergrenze blieb 2012 die Ausgangslage für den Schweizer Tourismus schwierig. Auch mit einer fixierten Wechselkursuntergrenze von 1,20 CHF/EUR blieb der Schweizerfranken deutlich überbewertet, was Ferien in der Schweiz verteuerte. Gleichzeitig hat sich 2012 die konjunkturelle Lage insbesondere in Westeuropa weiter eingetrübt. Während Deutschland stark an Dynamik eingebüsst hat und Frankreich und das Vereinigte Königreich stagnierten, ist mit Italien ein wichtiges Herkunftsland für den Schweizer Tourismus sogar in eine Rezession gefallen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Nachfrageeinbruch seit 2009 primär konjunkturell zu begründen ist.²⁶ Zuerst liess 2009 die Finanzkrise die ausländische Nachfrage einbrechen. Die Schwierigkeiten der Tourismuswirtschaft ab 2011 wurden dann vor allem durch den überbewerteten Schweizerfranken ausgelöst, wobei 2012 die abflauende wirtschaftliche Dynamik in Westeuropa erschwerend dazu kam. Dies erklärt auch die teilweise unterschiedliche Betroffenheit der alpinen Regionen und der Grossen Städte (vgl. Kapitel 2.2). 2009 mussten sowohl die Grossen Städte als auch der Alpenraum bezüglich Hotellogiernächte grosse Einbrüche verzeichnen. Dies spricht für die allgemeine Wirtschaftslage als Ursache, weil sowohl der urbane Geschäftstourismus, der in erster Linie vom Geschäftsgang der Unternehmen abhängig ist, als auch der alpine Ferientourismus, der von der Kaufkraft der Gäste abhängt, vom Einbruch betroffen war. 2011 und 2012 hat dann verstärkt der überbewertete Schweizerfranken die Logiernächte einbrechen lassen, weil die Grossen Städte im Gegensatz zum Alpenraum die Hotellogiernächte zu steigern vermochten. Dabei ist zu vermuten, dass ohne die vom Bundesrat ergriffenen und von Schweiz Tourismus und der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit SGH durchgeführten Sondermassnahmen der Nachfrageeinbruch seit 2009 deutlich tiefer ausgefallen wäre (vgl. Kapitel 6.4).

3.4 Strukturelle Schwächen des Schweizer Tourismus

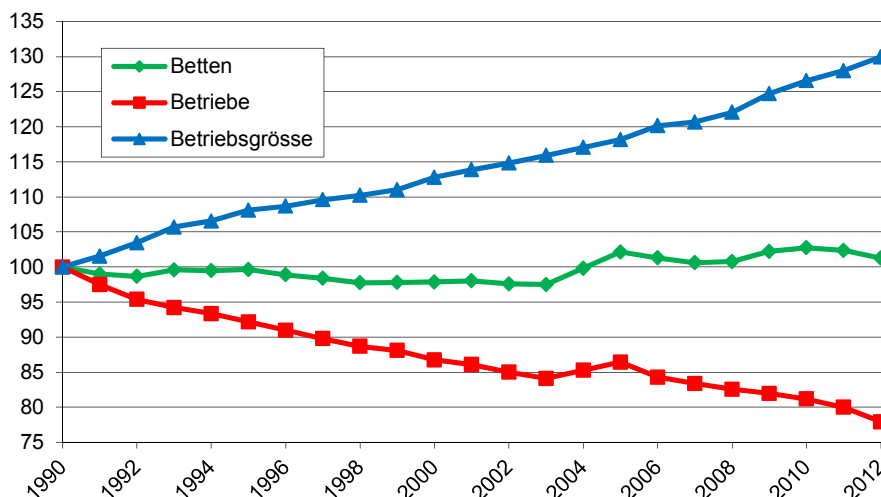
Auf der Basis der Ursachen der verschiedenen Schwächephasen des Schweizer Tourismus sowie weiteren Überlegungen können folgende Schwächen des Schweizer Tourismus identifiziert werden.

3.4.1 Strukturelle Defizite auf Betriebsebene

Obwohl die Hotellerie seit 1990 einem kontinuierlichen Strukturwandel unterworfen ist (vgl. Abbildung 19), dominieren im Schweizer Tourismus nach wie vor kleingewerbliche Strukturen.

²⁶ Der Nachfrageeinbruch hat aber auch strukturelle Probleme zum Vorschein gebracht, die kurzfristig Anpassungen an konjunkturelle Schwankungen erschweren.

Abbildung 19: Strukturwandel in der Schweizer Hotellerie



Index: 1990 = 100

Quelle: BFS, BAKBASEL²⁷

So verfügen beispielsweise in der Hotellerie knapp 90 Prozent der Hotelbetriebe über maximal 50 Zimmer. Diese Klein- und Mittel-Hotellerie generiert mit rund der Hälfte aller Hotello-
giernächte rund einen Drittel der Umsätze der Schweizer Hotellerie. Damit verfügt die Klein- und Mittel-Hotellerie im Mittel über deutlich unterdurchschnittliche Erträge pro Logiernacht. Weiter ist gerade bei kleineren und mittleren Hotelbetrieben die Auslastung oft tief, was sich ebenfalls negativ auf die Rentabilität auswirkt. Diese tiefe Rentabilität hat einerseits zur Folge, dass langfristig nötige Ersatzinvestitionen nicht getätigt werden können. Andererseits erschwert sie auch für den Betrieb nötige Innovationen. Insgesamt verlieren dadurch die betroffenen Hotels weiter an Wettbewerbsfähigkeit. Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass der seit 1990 anhaltende Strukturwandel auch zukünftig andauern wird.²⁸

Der Rückgang der Betriebe in den letzten zwei Jahrzehnten betraf die tieferen Sternekategorien sowie die ländlichen Regionen überdurchschnittlich. Weil auf der anderen Seite die Bettenzahl ungefähr gleichblieb, hat sich die durchschnittliche Betriebsgrösse gleichzeitig deutlich vergrössert, was sich positiv auf die Auslastung und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Hotellerie auswirken dürfte. So zeigen empirische Studien, dass grosse touristische Betriebe die Möglichkeit haben, Grössenvorteile zu erwirtschaften und damit die Kosten vergleichsweise tief zu halten.

Gleichzeitig zeigen empirische Studien, dass der Anteil der Erstklass- und Luxushotellerie wichtig ist, weil diese zumeist ihre Kapazitäten besser auslasten und dadurch höhere Erträge generieren können.²⁹ Betriebe dieser Kategorie sind zudem oft auch Leitbetriebe in einer Destination und bringen sich stark in die Angebotsentwicklung der gesamten Destination ein. Als Aushängeschilder der Destination tragen sie stark zum Image von Destinationen bei und ziehen so tendenziell eine kaufkräftige, konjunkturunabhängigere Kundschaft an. Diesbezüglich schneidet der Schweizer Tourismus insbesondere im Vergleich zum Hauptkonkurrenten Österreich unvorteilhaft ab. So gehörten 2010 über 16 Prozent der Hotels in Österreich zur

²⁷ Für 2004 existiert keine offizielle Statistik. Die dargestellten Werte sind eine Interpolation zwischen den Werten von 2003 und 2005. Der Sprung bei den Betrieben und Betten zwischen 2003 und 2005 ist auf methodische Gründe im Zusammenhang mit der Einführung der neuen Beherbergungsstatistik zurückzuführen.

²⁸ Eine detaillierte Darstellung der Branchenstruktur der Tourismuswirtschaft findet sich in: Schweizerischer Bundesrat, 2010, S. 25.

²⁹ Vgl. BAKBASEL, 2010, BHP - Hanser und Partner AG, 2012.

Vier- oder Fünfsternekatégorie, während in der Schweiz lediglich knapp 10 Prozent zum Topsegment der Hotellerie zählten.³⁰

Zudem konnte die Positionierung der Schweizer Beherbergungswirtschaft als Ganzes trotz der mit den Betriebsaufgaben einhergehenden strukturellen Konsolidierung nicht gehalten werden. Vielmehr ist bei den angebotenen Hotelbetten im Schweizer Alpenraum ein tendenzieller Trend hin zur Low-Cost-Hotellerie zu beobachten.³¹ Dieser lässt sich daraus ableiten, dass die Anzahl Hotelbetten im Schweizer Alpenraum im 4-/5 Sterne Bereich zwischen 2000 und 2010 deutlich zurückging, während die Bedeutung der 0-Sterne und der nicht klassierten Hotelbetriebe stark zugenommen hat. Eine Ursache für diese negative Entwicklung in der Schweiz könnte sein, dass die Hotelbetriebe aufgrund tiefer Margen auf Reinvestitionen verzichten mussten. Damit verlieren sie längerfristig an Qualität und wandern von der gehobenen Kategorie in Low-Cost-Kategorien ab.

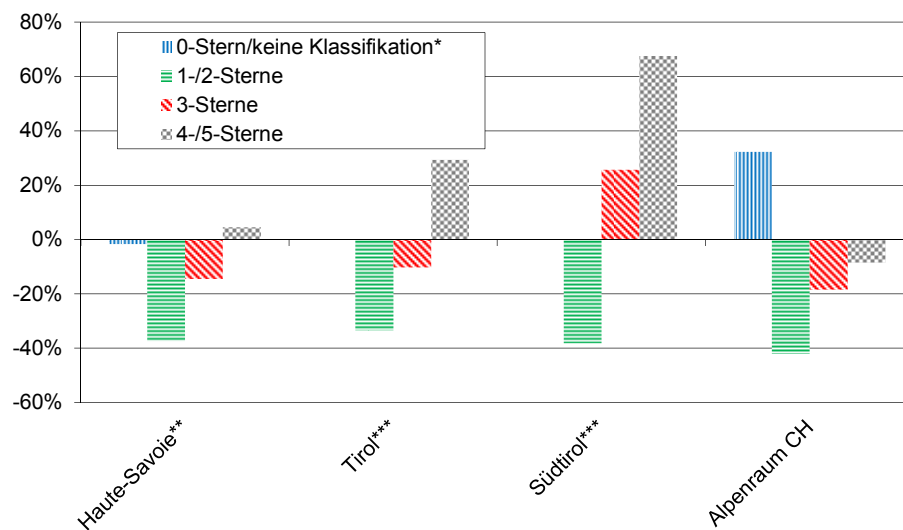
Auffallend ist, dass sich diese Entwicklung stark vom Entwicklungstrend in den umliegenden Regionen des Alpenraums unterscheidet (vgl. Abbildung 20). Dabei gilt aber zu beachten, dass ein direkter Vergleich der Sterne-Klassifikationen mit dem Ausland schwierig ist, da einerseits je nach Land unterschiedliche Anforderungen an die Klassifikationen gestellt werden. Andererseits sind in den Ländern auch die Anreize der Hotelbetriebe, sich zu klassifizieren, unterschiedlich. Während beispielsweise in Italien und in Österreich faktisch ein Zwang zur Klassifikation besteht, ist diese in der Schweiz freiwillig.

Zudem muss relativierend festgehalten werden, dass die klassierten Schweizer Hotelbetriebe insbesondere in der gehobenen Hotellerie international häufig Top-Standards erreichen. Weiter zeigt die positive Entwicklung der Anzahl Hotels, welche vom Q-Programm des Schweizerischen Tourismusverband STV zertifiziert wurden, dass der Qualität ein hohes Gewicht beigemessen wird und diesbezüglich grosse Anstrengungen unternommen werden. Das Qualitäts-Programm ermöglicht touristischen Betrieben, die Dienstleistungsqualität zu prüfen, zu sichern und zielgerichtet zu optimieren. Ziel ist es, das Qualitätsbewusstsein in den Betrieben zu steigern, die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Anbietern zu fördern und die Dienstleistungsqualität im Schweizer Tourismus hoch zu halten.

³⁰ Vgl. BAKBASEL, 2011.

³¹ Vgl. BHP - Hanser und Partner AG, 2012.

Abbildung 20: Entwicklung der Anzahl Betten in verschiedenen Vergleichsregionen zwischen 2000 und 2010 nach Sterneklassifikation



Quelle: BHP - Hanser und Partner AG, 2012

* 0-Sterneklassifikation in Haute-Savoie, keine Klassifikation in der Schweiz

** umgerechnet von Zimmer in Betten

*** alle Hotels klassifiziert

Daneben ist aber auch der Anteil der gesamten Hotellerie an der Beherbergungswirtschaft wichtig für den Erfolg einer Destination. Je intensiver und professioneller die Gästebetten bewirtschaftet werden, desto höher ist allgemein die Kapazitätsauslastung. Auf der anderen Seite haben Studien ergeben, dass ein massiertes Vorkommen von nicht weitervermieteten Zweitwohnungen für die Leistungsfähigkeit von Destinationen problematisch sein kann.³² In vielen Schweizer Regionen ist jedoch der Zweitwohnungsanteil ausgesprochen hoch. Vielerorts macht er sogar mehr als 50 Prozent des Gesamtwohnungsbestandes aus. In den Regionen Wallis, Tessin und in den Waadtländer Alpen ist nur rund jedes zehnte Gästebett ein Hotelbett.

Die beschriebenen strukturellen Defizite auf der Ebene der Hotelbetriebe dürften dazu beitragen, dass die Hotelfinanzierung im Alpenraum eine grosse Herausforderung für die Hoteliers darstellt. Wie bereits erwähnt, führen die damit verbundenen oft tiefen Margen in der Hotellerie dazu, dass nötige Reinvestitionen zurückgestellt werden. Daneben stehen insbesondere in der Ferienhotellerie im Alpenraum Hoteliers bei Neu- oder grösseren Ausbauprojekten vor der Herausforderung, dass ein Teil des investierten Kapitals nach herkömmlichen Annahmen nicht rentabilisierbar ist. Dies zeigt sich darin, dass der Ertragswert eines Hotels selbst bei optimistischen Annahmen zu erzielbaren Erträgen und Auslastungen bei den aktuellen Rahmenbedingungen deutlich unter den Anlagekosten des Hotels liegt. Die Differenz zwischen den Anlagekosten und dem Ertragswert führt zu einer Finanzierungslücke. Hauptverantwortlich für die Finanzierungslücke dürfte die Saisonalität der Nachfrage im Alpenraum sein, welche zu einer tiefen durchschnittlichen Auslastung der Betten von rund 30 bis 40 Prozent führt.³³ Daneben dürfte die Finanzierungslücke aber auch mit suboptimalen Betriebsstrukturen und mit hohen Erststellungs- und Betriebskosten zusammenhängen (vgl. Kapitel 3.4.3). BHP - Hanser und Partner AG schätzt, dass diese Finanzierungslücke im Schweizer Alpenraum durchschnittlich 25 bis 30 Prozent beträgt. Um ein Projekt realisieren zu

³² Vgl. BAKBASEL, 2010.

³³ Da der gesamte Alpenraum von einer ähnlichen Saisonalität betroffen ist, dürfte die daraus resultierende Finanzierungslücke kein Schweiz spezifisches Problem sein, sondern auch im restlichen Alpenraum auftreten. Allerdings dürfte die Finanzierungslücke in der Schweiz höher ausfallen als im restlichen Alpenraum. Einerseits erhöhen die in der Schweiz vergleichsweise hohen Kosten für Bauvorleistungen die Erstellungskosten, andererseits verringern die hohen Schweizer Betriebskosten den Ertragswert.

können, müssen folglich anderweitige Mittel generiert werden. Dabei stand in der jüngeren Vergangenheit die Quersubventionierung durch den Verkauf oder die Dauervermietung von Zweitwohnungen im Vordergrund.

Neben dem Problem, dass ein Teil des eingesetzten Kapitals nicht rentabilisierbar ist, stellt die Hotelfinanzierung weitere Herausforderungen. So werden viele Ferienhotels in peripheren Gebieten gebaut. Damit bestehen für die Nutzung des Gebäudes kaum Alternativen, falls der Erfolg des Hotelbetriebs ausbleibt. Für die Banken bedeutet dies ein erhöhtes Risiko, was dazu führt, dass die Immobilie trotz Grundpfandsicherung oft nur bis zu 60 Prozent des Ertragswerts belehnt werden kann oder für die Bewertung sehr konservative Annahmen getroffen werden. Gleichzeitig ist, weil die Hotellerie eine kapitalintensive Branche ist, bei grösseren Investitionen ein hohes Mass an Eigenkapital nötig. Angesichts der oft schwierigen finanziellen Situation der Hotelbetriebe stellt damit die Eigenkapitalbeschaffung für Neu- oder Umbauprojekte eine weitere hohe Hürde dar.

Wie in der Beherbergungswirtschaft dominieren auch in der Gastronomie sowie bei den Seilbahnbetrieben die Kleinbetriebe. Gut die Hälfte der knapp 19'000 Restaurants in der Schweiz haben weniger als sechs Mitarbeitende. Die fragmentierte Struktur der genannten Branchen zeigt sich auch im Umsatz. 80 Prozent der Restaurants sowie zwei Drittel der Seilbahnunternehmen erzielen Umsätze von unter einer Million Schweizerfranken.³⁴ Gleichwohl hat in der Schweizer Seilbahnbranche in den letzten Jahren wie auch in der Hotellerie ein stetiger Konzentrationsprozess stattgefunden. Lag die Zahl der Seilbahnunternehmen 1981 noch bei 668, reduzierte sie sich bis 2010 auf 505.³⁵

3.4.2 Zersplitterte Destinationsstrukturen

Eine ähnliche Ausgangslage wie bei den Betriebsstrukturen präsentiert sich bei den Destinationsstrukturen, welche in der Schweiz eine hohe geographische Zersplitterung aufweisen. So gab es gemäss dem Schweizerischen Tourismusverband STV 2012 in der Schweiz nicht weniger als 561 Verkehrsvereine oder Tourismusorganisationen. Davon waren 444 lediglich vor Ort im Sinne «Ortsverschönerung» tätig. Damit verbleiben aber noch immer 117 Tourismusorganisationen, welche für ihre Region am Markt Marketing betreiben.

Ursache dieser starken Zersplitterung dürfte insbesondere die föderale Struktur der Schweiz sein. Die Rollenteilung Bund-Kantone-Gemeinde hat dazu geführt, dass verschiedene Aufgaben auf verschiedenen föderalen Ebenen durchgeführt wurden, was eine Vielzahl von Organisationen zur Folge hat. So entstanden bereits Ende des 18. Jahrhunderts in der Schweiz die ersten lokalen Verkehrsvereine. Diese hatten primär das Ziel, Besucher anzulocken. Gleichzeitig setzten sie sich für den Ausbau der nötigen touristischen Infrastruktur und der Sehenswürdigkeiten ein. Finanziert wurden diese Verkehrsvereine durch die von den Gemeinden eingeführten kommunalen Kurtaxen sowie weiteren kommunalen Mitteln.³⁶ Die vorherrschende kommunale Finanzierung dürfte eine starke Verknüpfung der Verkehrsvereine mit den jeweiligen Gemeinden zur Folge gehabt haben («Dörflegeist»). Dieser Faktor dürfte zusammen mit starken Eigeninteressen der einzelnen Tourismusgemeinden den überregionalen Destinationsbildungsprozess behindert haben. Gleichzeitig dürften sowohl auf Ebene der Bevölkerung als auch auf Ebene der lokalen Politik Widerstände gegenüber grösseren Destinationen bestehen. Während erstere einen Identitätsverlust befürchten, müssten letztere Kompetenzen an eine übergeordnete Instanz abtreten.³⁷

Diese historisch begründeten Destinationsstrukturen haben verschiedene gewichtige Nachteile. Der grösste Nachteil dürfte sein, dass die institutionelle Struktur der Destinationen, also

³⁴ Vgl. Schweizerischer Bundesrat, 2010.

³⁵ Vgl. Seilbahnen Schweiz, 2012.

³⁶ Vgl. Tissot, 2012.

³⁷ Vgl. Bieger und Laesser, 1998.

die politische Reichweite der Destinationen, nicht den funktionalen Anforderungen entspricht. Das daraus resultierende Auseinanderfallen von Nutzniessern und Kostenträgern kann beispielsweise zu Problemen bei der Finanzierung des Destinationsmarketings führen, weil es ein Trittbrettfahren ermöglicht. Weiter erschwert die fehlende Kongruenz von funktionalen und juristischen Räumen das Erarbeiten koordinierter Tourismusstrategien. Weiter führt die Fragmentierung auch dazu, dass die Destinationen in der zunehmend globalisierten Tourismuslandschaft zu wenig wahrgenommen werden, weil ihre Marketingmittel die dazu nötige kritische Masse nicht erreichen. Daneben ist die Anpassungsfähigkeit der Destinationsstrukturen an die Markt- und Produktionsbedingungen zu gering, weil Destinationen in der Schweiz Bestandteil historisch gewachsener Siedlungen sind, die Wohn- und Lebensraumfunktionen erfüllen. Dies wiegt umso schwerer, als dass viele historisch gewachsene Schweizer Destinationen erhebliche Defizite in der Gesamtatmosphäre, der Dichte der Attraktionen sowie der Erlebnisinszenierung haben.

Weiter ist in grossen, tourismusintensiven Destinationen der Tourismus die unbestrittene Leitindustrie. Dies kann einerseits zu einer gewissen Handlungsmacht, andererseits via Lieferverflechtungen, akkumuliertes tourismusspezifisches Wissen und attraktiven Arbeitsmärkten zu Agglomerationsvorteilen führen, welche sich positiv auf die Produktivität in der Destination auswirken. Destinationen dieser Art haben zudem den Vorteil, dass sie im durch viele Anbieter gekennzeichneten Tourismusmarkt einfacher wahrgenommen werden als kleine Destinationen.

Der Herausforderung zu zersplitterter Destinationen dürfte künftig grösseres Gewicht zukommen, nicht zuletzt weil in wichtigen Konkurrenzstandorten die Anzahl Tourismusorganisationen in den letzten Jahren kontinuierlich gesenkt werden konnte. Zählte beispielsweise das Tirol laut Tirol Werbung³⁸ vor 1996 noch über 250 Tourismusverbände, konnte diese Zahl bis 2011 auf 34 gesenkt werden. Erreicht wurde diese Reduktion in einem ersten Schritt, indem das Bundesland Tirol freiwillige Fusionen von Tourismusverbänden zwischen 1997 und 2002 finanziell unterstützt hat. Ab 2003 hat das Bundesland Tirol direkt in den Prozess der Fusionierungen eingegriffen und die Fusion von Tourismusverbänden veranlasst.³⁹

Auch in der Schweiz gibt es regelmässig Bestrebungen zur Verbesserung der Destinationsstrukturen. Entsprechende Prozesse finden in allen grösseren Tourismuskantonen statt. So wurde im Kanton Bern jüngst die Zahl der Destinationen von 10 auf 5 reduziert. Wie die beiden abgelehnten kantonalen Vorlagen im Wallis⁴⁰ und im Kanton Graubünden⁴¹ jedoch gezeigt haben, haben insbesondere Anpassungen in der Finanzierung der Tourismusförderung einen schweren Stand. Der Widerstand gegenüber neuen Finanzierungsmodellen dürfte zumindest teilweise auf einen drohenden Verlust der finanziellen Kompetenzen der Gemeinden beziehungsweise lokalen Tourismusorganisationen zurückzuführen sein.

3.4.3 Hohes Kosten- und Preisniveau

Eine weitere Schwäche des Schweizer Tourismus ist das hohe Preisniveau. So belegt die Schweiz in der neusten Ausgabe des «Travel & Tourism Competitiveness Report» des WEF bei der preislichen Wettbewerbsfähigkeit lediglich den 139. Rang bei insgesamt 140 untersuchten Ländern. Nur in Frankreich liegt die preisliche Wettbewerbsfähigkeit des Tourismus noch tiefer. Das hohe Preisniveau des Schweizer Tourismus ist einerseits die Folge der Branchenstruktur. Andererseits, und dies dürfte der wichtigere Grund sein, muss der Schweizer Tourismus auch mit deutlich höheren Vorleistungs- und Arbeitskosten leben als die ausländische Konkurrenz.

³⁸ Vgl. Tirol Werbung, 2013.

³⁹ Vgl. Tirol Werbung, 2005.

⁴⁰ Revision des Tourismusgesetzes, abgelehnt am 29.11.2009.

⁴¹ Tourismusabgabegesetz, abgelehnt am 25.11.2012.

In verschiedenen Studien wurde belegt, dass der Schweizer Tourismus gegenüber den umliegenden Ländern eine eingeschränkte preisliche Wettbewerbsfähigkeit aufweist. So zeigte BAKBASEL (2012b) auf der Grundlage vergleichender Preisniveaus, dass die Preise in der Tourismuswirtschaft der umliegenden Länder Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich 2010 um durchschnittlich 20 Prozent unter jenen der Schweiz lagen. Die Preisunterschiede zur Schweiz variieren in der Studie zwischen 12 (Frankreich) und 26 Prozentpunkten (Italien). Die Tourismuswirtschaft des Hauptkonkurrenten Österreich war 2010 um rund 24 Prozent günstiger als diejenige in der Schweiz, jene Deutschlands um 17 Prozent. Noch deutlicher waren die gefundenen Preisnachteile im Gastgewerbe, wo die Preise im Durchschnitt der vier umliegenden Ländern 22 Prozent unter jenen der Schweiz lagen. Aufgrund der Aufwertung des Schweizerfrankens seit 2010 dürften die Preisunterschiede aktuell noch deutlich höher ausfallen.

Ähnliche Preisunterschiede lagen bereits 2006 vor. Ein Vergleich der Preise von Ferienhotels aus den Alpenregionen der Schweiz, Österreichs und Südtirols zeigt, dass 2006 die Hotelpreise in Österreich und in Südtirol deutlich tiefer lagen als in der Schweiz. Im Mittel der untersuchten Hoteltypen waren die Preise der Österreicher und Südtiroler Hotels etwa 20 bis 30 Prozent tiefer als diejenigen der Schweizer Hotellerie, wobei je nach Hoteltyp grosse Unterschiede gefunden wurden. Während besonders die Schweizer Drei-Sterne-Hotels preislich nicht wettbewerbsfähig waren, wiesen Schweizer Low-Service-Hotels, welche bezüglich Arbeits- und Warenkosten extensiv bewirtschaftet werden, eine verhältnismässig gute Wettbewerbsfähigkeit auf.⁴²

Oft werden die höheren Preise in der Schweiz mit dem Argument der höheren Qualität erklärt. So hat beispielsweise die Schweiz eine vergleichsweise hohe Dichte an Spitzenköchen (gemessen an Gault Millau Punkten pro Kopf) und damit überdurchschnittlich viele Gaststätten im Hochpreissegment. Diese auf die hohe Schweizer Kaufkraft zurückzuführende Segmentierung der Gaststätten dürfte zwar einen Einfluss auf die höheren Schweizer Preise haben. Allerdings haltet sich dieser Quality-Bias in Grenzen: Bei den statistischen Ämtern ist man sich des Qualitätsproblems bewusst und Qualitätsverzerrungen werden so gut wie möglich ausgeschlossen.⁴³

Die Hauptursachen für die Preisnachteile der Schweiz liegen sowohl in höheren Vorleistungs- als auch in höheren Arbeitskosten. BAKBASEL (2008) schätzt, dass die Tourismuswirtschaft der vier umliegenden Länder ihre Vorleistungen im Jahr 2007 um rund 16 Prozent günstiger beziehen konnte als das Schweizer Gastgewerbe. Die Differenzen der Vergleichsländer zur Schweiz variierten dabei zwischen 15 (Deutschland) und 19 Prozentpunkten (Italien). Das Gastgewerbe des Hauptkonkurrenten Österreich konnte seine Vorleistungen 2007 um 16 Prozent günstiger beziehen als das schweizerische. Hinsichtlich der Vorleistungskosten zeigten sich vor allem beim Bezug aus den Vorleistungsbranchen Nahrungsmittelindustrie und Landwirtschaft grosse Differenzen.⁴⁴

Noch deutlicher fielen die Unterschiede bei den Arbeitskosten aus. So lagen die Lohnstückkosten, also die um die Produktivität bereinigten Arbeitskosten im europäischen Umland 2007 um rund 26 Prozent unter dem Niveau der Schweiz. Den grössten Kostennachteil hatte die Schweizer Tourismuswirtschaft dabei gegenüber Österreich (44%), während die Arbeitskosten in Deutschland praktisch das Niveau der Schweiz erreichten.⁴⁵ Mit ein Grund für die höheren Arbeitskosten dürfte das generelle hohe Lohnniveau der Schweiz sein. Obwohl die Produktivitätszunahme im Tourismus unter jener der Gesamtwirtschaft liegt, müssen touristische Betriebe, um qualifiziertes Personal halten zu können, die Lohnentwicklung der Gesamtwirtschaft grösstenteils mitmachen, was zu höheren Löhnen führt.⁴⁶ Daneben ist ge-

⁴² Vgl. BHP - Hanser und Partner AG, 2009.

⁴³ Vgl. BAKBASEL, 2012b.

⁴⁴ Vgl. BAKBASEL, 2012b.

⁴⁵ Vgl. BAKBASEL, 2008.

⁴⁶ Dieses Phänomen steigender Löhne in einem Sektor aufgrund Produktivitätsfortschritte in einem anderen Sektor ist als Baumol'sche Kostenkrankheit in die ökonomische Theorie eingegangen.

mäss BAKBASEL auch die Stundenproduktivität im Schweizer Tourismus vergleichsweise niedrig, was die Lohnunterschiede akzentuiert.

Neben den Vorleistungs- und den Arbeitskosten sind in der Schweiz auch die Erstellungskosten für Hotelprojekte deutlich höher als in den umliegenden Ländern. So lagen 2004 die Erstellungskosten eines theoretischen 4-Sterne-Modellhotels in Österreich um 16 Prozent, in Deutschland rund 10 Prozent unter jenen in der Schweiz. Vergleicht man zudem die Erstellungskosten von tatsächlich realisierten Hotelprojekten, waren die Preisunterschiede sogar noch deutlich höher. Insbesondere lagen die tatsächlichen Ausgaben für die Schweizer 4-Sterne-Hotelprojekte deutlich über den gemäss theoretischem Modell berechneten Ausgaben.⁴⁷ Gründe dafür könnten sein, dass in der Schweiz ein vergleichsweise hoher Ausbaustandard angestrebt wird, besonders teure Materialien verbaut werden oder das Verhältnis zwischen der Anzahl Zimmer und der angebotenen Infrastruktur ungünstig ist. Angesichts der sich zunehmend schneller wandelnden Bedürfnisse der Gäste (vgl. Kapitel 4.1.3) müssen diese hohen Erstellungskosten sogar noch schneller amortisiert werden, weil der Lebenszyklus von Hotelinfrastrukturen in der Tendenz kürzer wird.

Zu den höheren Erstellungskosten kommen in der Schweiz die höheren Baulandpreise hinzu. Diese haben einen Zusammenhang mit der Zweitwohnungsthematik. Obwohl die Ressource Boden vermutlich überall im Alpenraum knapp ist, dürfte gemäss Experten die Lage in der Schweiz im Vergleich mit Österreich verschärft sein, weil in Österreich und Südtirol kaum Zweitwohnungen gebaut werden können. Damit steht die Hotellerie weniger in Konkurrenz um den Boden mit den Wohnungskäufern.⁴⁸

Höhere Erstellungskosten führen zu höheren Amortisationskosten und damit zu insgesamt höheren Kosten, welche die Hoteliers mit höheren Preisen decken müssen. Gleichzeitig erhöhen sie die für ein Hotelprojekt nötigen Mittel und führen oftmals zu einer Finanzierungslücke (vgl. Kapitel 3.4.1).

Aufschlussreich ist, dass die Zahlen von BAKBASEL (2012) zeigen, dass sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Tourismuswirtschaft zwischen 2001 und 2008 verbessert hat. Dass diese Verbesserung nicht allein dem günstigeren Wechselkursumfeld zuzuschreiben ist, verdeutlicht der Vergleich der Jahre 2001 und 2009. Obwohl jeweils der mittlere Eurokurs gleichermassen bei 1,51 CHF/EUR lag, gingen die Preisdifferenzen zwischen 2001 und 2009 gemäss BAKBASEL von 23 auf 13 Prozent zurück, was einem Rückgang um 10 Prozentpunkte entspricht. Diese Reduktion der preisbedingten Wettbewerbsnachteile konnte also dank relativ betrachtet günstigeren Vorleistungs-, Arbeits- und übrigen Kosten erreicht werden. Ob diese dank tieferen Kosten in der Schweiz oder durch stärker gestiegene Kosten in den umliegenden Ländern erreicht wurde, lässt sich aufgrund der Daten nicht eruieren.

3.5 Einflüsse der Konjunktur und des Wechselkurses auf den Schweizer Tourismus

Wie sich anhand des Verlaufs der touristischen Nachfrage seit 1990 ableiten lässt, wird das hohe Preisniveau insbesondere dann zur Bürde für den Schweizer Tourismus, wenn negative konjunkturelle Einflüsse wie eine stagnierende oder rückläufige Wirtschaftsentwicklung in wichtigen Herkunftsmärkten oder eine Überbewertung des Schweizerfrankens akzentuierend wirken.

⁴⁷ Vgl. BHP - Hanser und Partner AG, 2004.

⁴⁸ Vgl. BHP - Hanser und Partner AG, 2013.

3.5.1 Der Einfluss der konjunkturellen Lage auf den Schweizer Tourismus

Die Nachfrage nach touristischen Gütern und Dienstleistungen hängt u.a. vom privaten Konsum im In- und Ausland ab. Dieser wiederum hängt, wie die Nachfrageeinbrüche zu Beginn der 1990er-Jahre, zwischen 2001 und 2004 und insbesondere 2009 gezeigt haben, stark von der Wirtschaftsentwicklung in den Herkunftsländern ab. Einerseits hat die konjunkturelle Lage einen direkten Einfluss auf das verfügbare Einkommen oder die Arbeitslosenquote und damit auf die Fähigkeit zum Konsumieren. Andererseits ist in wirtschaftlich schwierigen Zeiten auch die Bereitschaft zum Konsum eingeschränkt. Ist beispielsweise ein Konsument der Ansicht, dass sein Arbeitsplatz aufgrund der wirtschaftlichen Baisse in Gefahr ist, sinkt seine Bereitschaft, Ausgaben zu tätigen, auch wenn sich sein Einkommen nicht geändert hat.⁴⁹ Damit hat die konjunkturelle Lage in wichtigen Herkunftsländern, zu der auch die Schweiz zu zählen ist, einen grossen Einfluss auf die Nachfrage nach Dienstleistungen des Schweizer Tourismus.⁵⁰

3.5.2 Der Einfluss des Wechselkurses auf den Schweizer Tourismus

Neben der konjunkturellen Lage beeinflussen die Preise der touristischen Güter die Tourismuskonsumnachfrage in der Schweiz. Damit kommen sowohl dem Aussenwert des Schweizerfrankens als auch der relativen Preisentwicklung im Inland eine hohe Bedeutung zu. Wie im Kapitel 3.4.3 gezeigt wurde, gingen die Preisnachteile der Schweizer Tourismuswirtschaft zwischen 2001 und 2009 dank relativ betrachtet günstigeren Vorleistungs-, Arbeits- und übrigen Kosten deutlich zurück. Diese positive Entwicklung wurde jedoch durch die starke Aufwertung des Schweizerfrankens in der Folge zunichte gemacht.

Eine Aufwertung des Schweizerfrankens kann folgende negative Effekte auf die touristische Nachfrage in der Schweiz haben:⁵¹

- Wertet sich der Schweizerfranken gegenüber den Währungen der Herkunftsländer auf, verteuert dies Ferien in der Schweiz, was zu einer sinkenden Nachfrage aus den betroffenen Herkunftsmärkten führt.
- Weiter hat eine Aufwertung des Schweizerfrankens gegenüber den Währungen von Konkurrenzstandorten zur Folge, dass die Schweiz im Vergleich zur Konkurrenzdestination teurer wird, was Gäste aus einem Drittland dazu bewegen kann, eher die Konkurrenzdestination denn die Schweiz als Ferienland zu wählen.
- Letztlich führt ein Erstarken des Schweizerfrankens dazu, dass die Kaufkraft der Schweizer im Ausland ansteigt, was ceteris paribus via Substitutionseffekte zu einer sinkenden Nachfrage in der Schweiz führen kann.

Die Aufwertung der eigenen Währung setzt damit sowohl die Nachfrage aus dem Ausland wie auch jene aus dem Inland unter Druck. Aus aktuellen empirischen Untersuchungen, welche den Zusammenhang zwischen Schwankungen des realen Wechselkurses⁵² und der touristischen Nachfrage in der Schweiz geschätzt haben, geht hervor, dass die Wechselkurselastizität im Schweizer Tourismus je nach Herkunftsmarkt zwischen Minus 0,57 (Russland) und Minus 1,77 (Niederlande) liegt. Keinen signifikanten Einfluss hatten Wechselkursänderungen auf die Reisewahl japanischer Gäste. Anders ausgedrückt führt eine reale Aufwertung des Schweizerfrankens um 10 Prozent gemäss den Zahlen dieser Schätzungen zu einer Abnahme der Hotellogiernächte aus den Niederlanden um 17,7 Prozent, währenddem die

⁴⁹ Vgl. Doytchinov, 2009.

⁵⁰ Vgl. Credit Suisse, 2010, Abrahamsen et al., 2009 oder Stettler et al., 2011.

⁵¹ Vgl. Abrahamsen und Simmons-Süer, 2011, Stettler et al., 2011 oder Baldi und Brunner, 2010.

⁵² Der reale Wechselkurs berücksichtigt neben der Wechselkursentwicklung auch die preisliche Entwicklung. Konkret wird der nominelle Wechselkurs verwendet, um die Preisniveaus der beiden Länder in eine Währung umzurechnen. Auf dieser Basis lassen sich dann die Kostenniveaus und ihre Entwicklung zwischen den Ländern direkt vergleichen.

gleiche Aufwertung lediglich ein Minus von 6 Prozent bei den Hotellogiernächten russischer Gäste zur Folge hat.

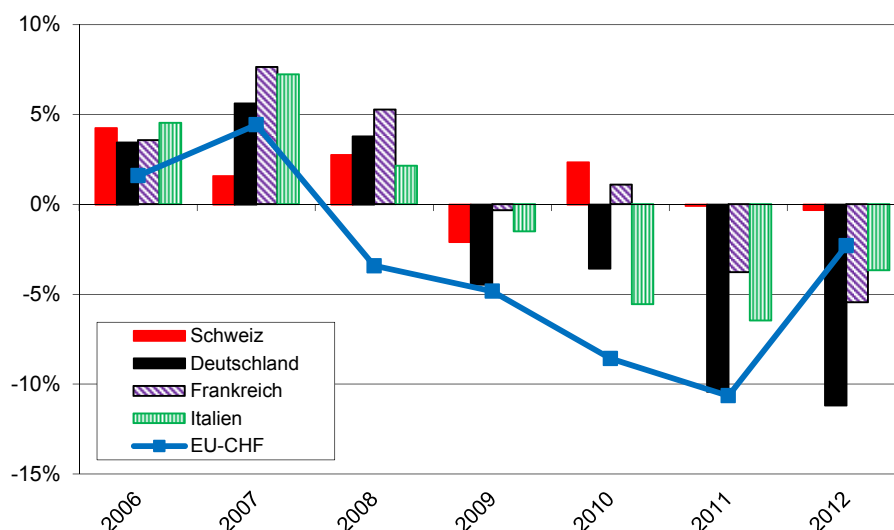
Die Gründe für diese Unterschiede sind vielfältig. So reagieren Gäste aus Fermärkten weniger wechselkurssensibel, weil sie die Schweiz oft im Rahmen einer Europareise besuchen. Demgegenüber können Gäste aus den europäischen Nahmärkten die Schweiz relativ einfach durch ein anderes Alpenland substituieren, was gemäss ökonomischer Theorie die Preissensitivität erhöht.

Obwohl die relativ einfache Substituierbarkeit auch für die Schweizer Gäste gilt, dürfte deren Wechselkurssensitivität deutlich tiefer sein als jene der Gäste aus den Nahmärkten. Ein wichtiger Grund dafür liegt in den Reisekosten, welche bei einem Urlaub im Ausland steigen. Daneben dürfte bei den Schweizerinnen und Schweizer eine gewisse emotionale Bindung zur Schweiz und insbesondere den Schweizer Alpen dazu führen, dass sie weniger stark auf wechselkursbedingte Preisschwankungen reagieren.

Die Effekte einer Währungsaufwertung erfolgen zeitverzögert. Studien haben gezeigt, dass zwischen der Aufwertung und den Effekten auf die Nachfrage zwischen einem halben bis zu einem ganzen Jahr vergeht, was mit dem relativ langen Planungshorizont von Auslandsferien zusammenhängt. Zudem hat sich die Wechselkurssensitivität bezüglich der Hotellogiernächte seit den 1970er-Jahren leicht verstärkt. Dies lässt sich zumindest teilweise über die heute einfacher verfügbaren Preisvergleiche erklären.⁵³

Ein Blick auf den Zusammenhang zwischen dem Schweizerfranken-Euro-Kurs und den Hotellogiernächten der Schweizer Gäste und der Gästen aus den europäischen Nahmärkten erhärtet die oben geäusserte Vermutung, dass die Schweizer zwar auf Änderungen im Wechselkurs reagieren, dass die Reaktion aber weniger stark ausfällt als bei den Gästen aus dem restlichen Europa. Zudem zeigt die deskriptive Analyse, dass zwischen einer Aufwertung des Schweizerfrankens und der Reaktion der Gäste eine zeitliche Verzögerung besteht. So haben sich die durch Gäste aus dem europäischen Umland generierten Logiernächte 2008 noch positiv entwickelt, obwohl der Schweizerfranken 2008 gegenüber dem Euro um über 3 Prozent aufgewertet hat (vgl. Abbildung 21).

Abbildung 21: Zusammenhang zwischen dem Wechselkurs und der Nachfrage nach Hotellogiernächten aus den wichtigsten europäischen Nahmärkten und der Schweiz

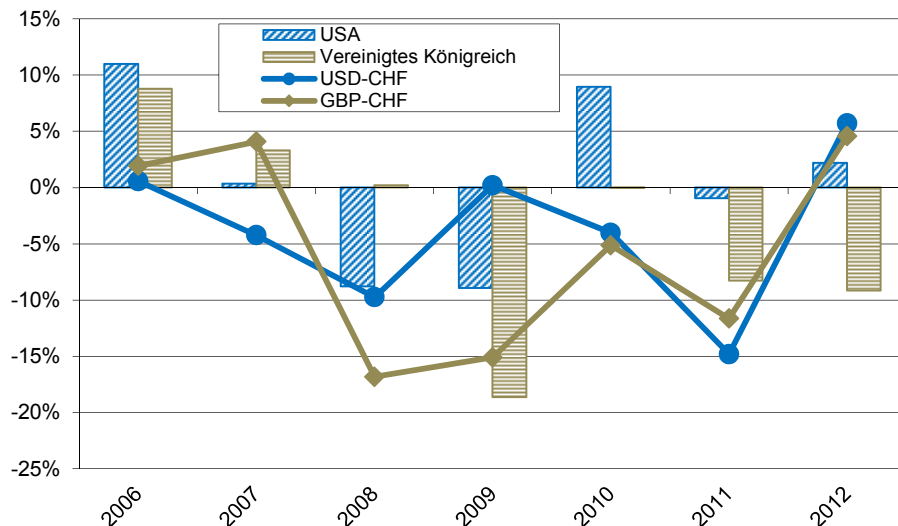


Wachstum in Prozent gegenüber Vorjahr
Definition Wechselkurs: Schweizerfranken pro Euro
Quelle: BFS, SNB

⁵³ Vgl. Baldi und Brunner, 2011.

Dieselbe Korrelation lässt sich auch in der Logiernächteentwicklung aus dem Vereinigten Königreich und aus den USA ableiten. Auch hier zeigt sich mit wenigen Ausnahmen ein deutlicher und zeitverzögerter Zusammenhang (vgl. Abbildung 22).

Abbildung 22: Zusammenhang zwischen dem Wechselkurs und der Nachfrage nach Hotello-
giernächten aus dem Vereinigten Königreich und aus den USA



Wachstum in Prozent gegenüber Vorjahr

Definition Wechselkurs: Schweizerfranken pro ausländischer Währung

Quelle: BFS, SNB

Besonders stark ist der Einfluss des Wechselkurses, wenn gleichzeitig die Konjunktur in dieselbe Richtung wirkt. Der starke Schweizerfranken führt also insbesondere dann zu einem starken Rückgang der Nachfrage, wenn gleichzeitig die Wirtschaft in wichtigen Herkunftsländern schwächelt. Allerdings ist es umgekehrt auch möglich, dass die Konjunktur den Wechselkurseffekt kompensiert. Diese Situation konnte insbesondere 2010 beobachtet werden, als die Logiernächte der französischen, amerikanischen und schweizerischen Gäste zugenommen haben, obwohl sich der Schweizerfranken-Euro-Kurs respektive der Schweizerfranken-Dollar-Kurs deutlich zu Ungunsten des Schweizer Tourismus entwickelte.

3.6 Schlussfolgerungen

Der Schweizer Tourismus hat seit der Tourismuskrise in den frühen 1990er-Jahren einen Strukturwandel durchlebt, in dessen Folge sich insbesondere die Struktur der Hotellerie verbessert hat. So konnte beispielsweise die durchschnittliche Betriebsgrösse kontinuierlich gesteigert werden. Allerdings zeigen die Diskussionen im Kapitel 3.4.1, dass die Hotellerie nach wie vor strukturelle Schwächen hat. So sind die Hotelbetriebe im Durchschnitt noch immer eher klein. Aufgrund der bestehenden Betriebsstrukturen haben zudem viele Betriebe Mühe, bei den gegebenen (preislichen) Rahmenbedingungen in der Schweiz Erträge zu generieren, welche ein ausreichendes Mass an langfristig notwendigen Ersatzinvestitionen und Innovationen ermöglichen. Dabei schätzen Experten⁵⁴ den Investitionsbedarf, der allein für die Erhaltung der heutigen Qualität und Kapazität der Hotellerie im Schweizer Alpenraum nötig ist, auf mindestens 500 Millionen Schweizerfranken pro Jahr. Zwischen 2007 und 2012 sind jährlich insgesamt geschätzt 500 Millionen Schweizerfranken in die Beherbergungswirtschaft des Schweizer Alpenraums investiert worden.⁵⁵ Da darin neben Erneuerungs- auch

⁵⁴ Vgl. BHP - Hanser und Partner AG, 2013.

⁵⁵ Vgl. Helbling Business Advisors AG, 2013.

Neubauinvestitionen enthalten sind, dürfte dieses Investitionsvolumen nicht ausgereicht haben, um die Substanz der Schweizer Alpenhotellerie als Ganzes zu erhalten.

Ähnliche Strukturprobleme wie in der Schweizer Hotellerie finden sich in der Tendenz auch in der Gastronomie und der Seilbahnwirtschaft und in der Summe auch in den touristischen Destinationen der Schweiz. Daneben leidet der Schweizer Tourismus unter einem vergleichsweise hohen Preisniveau. Diese Probleme sind teilweise hausgemacht, weil die zersplitterte Branchenstruktur Effizienzgewinne erschwert. Andererseits leidet der Schweizer Tourismus auch unter deutlich höheren Vorleistungs- und Arbeitskosten, die er nicht beeinflussen kann.

Diese strukturellen Probleme verhindern, dass der Schweizer Tourismus aufbauend auf seinen grossen Stärken sein nachgewiesenermassen grosses Potenzial optimal ausnutzt. Während diese strukturellen Probleme in wirtschaftlich guten Zeiten weniger ins Gewicht fallen, akzentuieren negative konjunkturelle Einflüsse wie eine schlechte Wirtschaftslage oder eine Aufwertung des Schweizerfrankens die strukturellen Probleme unmittelbar. Anders formuliert, lassen die erwähnten strukturellen Probleme zu, dass sich der Schweizer Tourismus in wirtschaftlich guten Zeiten dank seines grossen Potenzials verhalten positiv entwickelt. Stellen sich aber konjunkturelle Probleme ein, folgt unvermittelt ein starker Einbruch der touristischen Nachfrage. Obwohl den jüngsten Tourismuskrisen primär konjunkturelle Gründe zugrunde liegen, ist nicht von der Hand zu weisen, dass insbesondere im Alpenraum die bereits in der Wachstumsstrategie 2010 identifizierten strukturellen Schwierigkeiten weiterhin bestehen (vgl. Kapitel 4.1.1).

4 Herausforderungen für den Schweizer Tourismus

In der Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz wurden 2010 ausgehend von wichtigen Zukunftstrends die wichtigsten Herausforderungen für den Schweizer Tourismus abgeleitet.⁵⁶ Die Analysen aus den Kapiteln 2 und 3 bestätigen, dass diese nach wie vor eine hohe Relevanz haben. Dementsprechend werden die in der Wachstumsstrategie 2010 identifizierten Herausforderungen im ersten Teil des Kapitels 4 zusammengefasst wiedergegeben.

Im Vergleich zur Analyse aus dem Jahr 2010 sind in der Zwischenzeit zwei weitere Herausforderungen dazugekommen. Einerseits verteuert der anhaltend ausgeprägt starke Schweizer Franken seit mehreren Jahren die Güter und Dienstleistungen der Schweizer Tourismuswirtschaft. Zudem hat das Schweizer Stimmvolk im März 2012 die Volksinitiative «Schluss mit dem uferlosen Bau von Zweitwohnungen!» angenommen. Die daraus resultierenden neuen Herausforderungen für den Tourismusstandort Schweiz werden detailliert diskutiert.

4.1 Die in der Wachstumsstrategie 2010 identifizierten Herausforderungen für den Tourismusstandort Schweiz

4.1.1 Überwindung der strukturellen Defizite im Schweizer Tourismus

Die grösste Herausforderung für den Schweizer Tourismus ist die Überwindung der in Kapitel 3.4 beschriebenen strukturellen Schwächen auf Betriebs- und Destinationsebene sowie der ebenfalls strukturell begründeten höheren Kosten. Diese Schwächen führen dazu, dass der Schweizer Tourismus sein Potenzial zu wenig ausnutzen kann.

Auf der Ebene der Einzelbetriebe müssen im Schweizer Alpenraum konsequent optimale Betriebsgrössen und -modelle angestrebt werden, insbesondere in der Beherbergung. Entscheidend ist dabei nicht zuletzt, dass grössere Betriebe besser in der Lage sind, eine vorteilhaftere Saisonalität ihrer Nachfrage zu erzielen. Ein vorrangiges Ziel muss es sein, im Schweizer Alpenraum handlungs- und marktfähige Hotelstrukturen zu erreichen, welche eine bessere Auslastung der Kapazitäten erzielen lassen. Dies bedeutet nicht, dass kleinere Betriebe keine Zukunftschancen hätten. Gerade für kleinere Hotelbetriebe sind Kooperationen eine Möglichkeit zur Stärkung ihrer Marktposition. Dabei geht es nicht nur um Kooperationen im Betrieb. Vielmehr sind Kooperationen auch bei der Angebotsgestaltung und bei Investitionsvorhaben ein geeignetes Mittel. Kooperieren beispielsweise mehrere Hoteliere im Infrastrukturbereich, senkt dies die hohen Infrastrukturkosten pro Zimmer, die wesentlich zur tiefen Rentabilität der Schweizer Ferienhotellerie beitragen (vgl. Kapitel 3.4.3). Weiter können Kooperationen zu einem attraktiveren Angebot in der Destination führen, wenn anstelle von tendenziell kleinen hoteleigenen Wellnessanlagen dank der Zusammenarbeit grössere oder verschiedene Projekte realisiert werden können. Um wettbewerbsfähig zu sein und um als Arbeitsgeber attraktiv bleiben zu können, muss schliesslich auf Ebene der Beherbergungswirtschaft die Qualität weiter gesteigert, die Marktbearbeitung optimiert sowie die Produktivität verbessert werden.

Auf Destinationsebene besteht die Herausforderung primär darin, marktwirtschaftliche Prozesse und öffentliche Strukturen in Übereinstimmung zu bringen. Die zu zahlreichen öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Tourismusorganisationen sollten zu Organisationen angemessener Grösse zusammengefasst werden, wobei die zu lösende Aufgabe die Form und die Grösse der Organisation bestimmen sollte. Zudem sollte sich der geografischen Verantwortungsbereich idealerweise an Marktprinzipien und weniger an institutionellen Strukturen orientieren. Dabei dürften insbesondere die im Kapitel 3.4.2 beschriebenen komplexen

⁵⁶ Vgl. Schweizerischer Bundesrat, 2010, Kapitel 1.6.

Governance Strukturen im Schweizer Tourismus mit den drei Staatsebenen Bund, Kantone und Gemeinden herausfordernd sein. Gleichzeitig gilt es auch, Defizite in der Gesamtatmosphäre sowie der Dichte der Attraktionen in den Destinationen anzugehen. Dabei gilt es, ein Augenmerk auf Angebote zu richten, welche die Saisonalität in den Destinationen vermindern und damit die Auslastung in der Tourismuswirtschaft verbessern.

Können die erwähnten strukturellen Schwächen auf Betriebs- und Destinationsebene überwunden werden, dürfte dies zu einer Verbesserung der bestehenden Kostennachteile im Schweizer Tourismus beitragen. Insbesondere dürften effizientere Betriebsstrukturen die Arbeitsproduktivität erhöhen und damit die relativen Arbeitskosten und die Stückkosten senken. Betriebsübergreifende Kooperationen in Erstellung und Betrieb könnten weiter die Produktionskosten vermindern.

Das Problem der hohen Vorleistungskosten, welche die preisliche Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus beeinträchtigen, bliebe jedoch als grosse Herausforderung bestehen. Für die Schweizer Tourismuswirtschaft bedeutet dies, dass sie weiter in die Qualität und in Betriebsmodelle zur Verringerung der Kostenproblematik in der Schweiz investieren muss, damit höhere Preise gerechtfertigt werden können. Auf der anderen Seite gilt es, wie bereits in der Wachstumsstrategie 2010 gefordert, verbesserte kostenseitige Rahmenbedingungen für den Tourismus anzustreben.

4.1.2 Globalisierung

Neben der Überwindung der strukturellen Defizite dürfte die fortschreitende Globalisierung die nächstgrösste Herausforderung für den Tourismusstandort Schweiz sein. Diese führt zu einem steigenden Konkurrenzdruck auf die heimische Tourismuswirtschaft: Im globalen Wettbewerb um die touristischen Nachfrageströme sieht sich die Schweiz einerseits neuen Konkurrenten gegenüber, und auf dem heimischen Markt werden die Tourismusunternehmen andererseits durch ausländische Unternehmen wie Hotelketten oder vereinzelte Resortbetreiber herausgefordert. Sie setzen die internationalen Standards, denen sich die kleinstrukturierte Schweizer Tourismuswirtschaft nicht entziehen kann. Gleichzeitig eröffnet die Globalisierung dem Schweizer Tourismus aber auch Chancen. So bescheren der feststellbare Trend zur Vereinfachung des Reisens sowie der steigende Wohlstand in wichtigen grossen Volkswirtschaften wie China oder Indien dem Schweizer Tourismus neue Herkunftsmärkte mit grossem Entwicklungspotenzial. Die in Kapitel 2.9 beschriebene Veränderung in der Herkunft der Gästegruppen dürfte sich aufgrund der Globalisierung künftig akzentuieren. Insbesondere die Wachstumsmärkte dürften anteilmässig bedeutender werden. Weil diese Gästegruppen neue Bedürfnisse an ihre Urlaubsziele stellen, ist diese Entwicklung für die Tourismusakteure in der Schweiz mit grossen Herausforderungen verbunden. Aufgrund der Erfahrungen auf den internationalen Märkten kommt Schweiz Tourismus dabei eine wichtige Rolle zu.

4.1.3 Veränderungen im Reiseverhalten

Zwar haben sich die Grundmotive für Reisen und Ferien in den letzten 30 Jahren nur marginal verändert. Noch immer stehen Freizeit, Entspannung oder Erholung am Ursprung der touristischen Nachfrage. Dennoch dürften verschiedene Prozesse zu neuen Verhaltensmustern bei den Gästen führen. Zu nennen sind beispielsweise die Individualisierung mit dem damit verbundenen Wunsch nach einzigartigen Ferien abseits des Massentourismus, der demographische Wandel, der neue Tourismusformen beispielsweise im Gesundheitstourismus stimuliert oder die Zunahme an Kurzreisen aufgrund der wachsenden Mobilitätsbereitschaft. Weiter dürfte in Zukunft auch die Multioptionalität an Bedeutung gewinnen. Die Gäste werden in Zukunft zugleich Authentisches und Neues, Ausspannen und Aktivitäten suchen, was bei erfolgreichen Destinationen Flexibilität und Vielseitigkeit erfordert. Dabei wird der Beherbergungswirtschaft weiter eine zentrale Rolle zukommen.

Die Konsequenz dieser zunehmenden Differenzierung ist, dass die touristischen Angebote laufend an die Veränderungen im Reiseverhalten anzupassen sind. Auch hier kann Schweiz

Tourismus die Erfahrung aus den internationalen Märkten einbringen. Die zunehmende Reiseerfahrung erhöht zudem die Kompetenz und damit die Anspruchshaltung der Gäste. Die Anbieter können die gestiegenen und differenzierteren Erwartungen nur erfüllen, wenn sie innovieren, sich spezialisieren und das Preis-/Leistungsverhältnis optimieren.

4.1.4 Technologischer Wandel

Der technologische Wandel hat den Tourismus in den vergangenen 50 Jahren vor allem über die zunehmende Motorisierung und die Weiterentwicklung der Flugtechnik stark beeinflusst. Diese Dynamik dürfte, wenn auch verlangsamt weitergehen, weil die dank des technologischen Fortschritts zunehmende Ressourceneffizienz die Distanzkosten trotz steigender Energiepreise weiter senken wird.

Künftig wird der technologische Wandel insbesondere die Distribution verändern. Das Internet wird als Informationsmedium weiter an Bedeutung gewinnen. Dank den neuen Kommunikationstechnologien können Gäste vermehrt auch komplexere Reisen zusammenstellen und zu tagesaktuellen Preisen buchen. Weiter können dank dem Internet Reiseerfahrungen schnell ausgetauscht und breit gestreut werden. Der Schweizer Tourismus ist zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit herausgefordert, seine Innovationsfähigkeit zu steigern, um die sich durch die technologischen Entwicklungen bietenden Chancen frühzeitig aufgreifen und nutzen zu können.

4.1.5 Klimawandel und Umweltgefährdung

Klimamodelle deuten darauf hin, dass die Erwärmung im Alpenraum weit höher ist als im globalen Mittel. Damit steht der Schweizer Tourismus vor einer schleichenden Herausforderung, welche neben Risiken aber auch Chancen birgt. Das offensichtlichste Risiko ist dabei der drohende Attraktivitätsverlust im Wintertourismus durch die steigende Schneesicherheitsgrenze sowie durch die fehlende Winteratmosphäre im Mittelland. Daneben führt der Klimawandel aber auch zu ungewollten Landschaftsveränderungen sowie zu erhöhten Naturgefahren.

Auf der anderen Seite bietet der Klimawandel auch Chancen. So liegen beispielsweise die Schweizer Alpen höher als die Skigebiete der Nachbarländer und dürften durch den Klimawandel an Attraktivität gewinnen. Die weiteren Chancen des Klimawandels liegen insbesondere im Sommertourismus. Der Bergsommer kann sich als Alternative zu den Mittelmeerregionen, welche vermehrt Hitzewellen erleben werden, positionieren. Daneben dürften die Schweizer Seeregionen für den Badetourismus attraktiver werden sowie die Städte von einer Mediterranisierung profitieren.

Der Tourismussektor ist herausgefordert, sich beim Klimawandel aktiv an den Anpassungs- und Verminderungsmassnahmen zu beteiligen.⁵⁷ Der Tourismus muss Nachhaltigkeitskonzepte entwickeln und gleichzeitig sein Angebot diversifizieren (z.B. indem der Sommertourismus gestärkt wird) und die Risiken senken. Um die Herausforderung des Klimawandels und der Umweltgefährdungen anzugehen, ist eine Verbesserung der Ressourceneffizienz notwendig.

4.2 Die Frankenstärke als neue Herausforderung für den Schweizer Tourismus

Wie im Kapitel 3.5 gezeigt wurde, hat der Schweizer Tourismus meist dann Mühe, wenn entweder die Weltwirtschaft schwächelt oder der Schweizerranken aufwertet und sich so Ferien in der Schweiz zusätzlich verteuern. Die aktuelle Frankenstärke ist denn auch hauptsächlich verantwortlich für die seit 2011 anhaltende Nachfrageschwäche. Sie hat dazu ge-

⁵⁷ Vgl. FIF, 2011.

führt, dass sich die preislichen Nachteile der Schweiz gegenüber den wichtigen Konkurrenzländern Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich deutlich vergrössert haben (vgl. Kapitel 3.4.3). Aufgrund der vermuteten Persistenz der Frankenstärke soll im Folgenden die Frage geklärt werden, ob diese als neue langfristige Herausforderung für den Schweizer Tourismus angesehen werden muss.

Grundsätzlich hat sich die angespannte Lage rund um die EU-Staatsschuldenkrise seit den Ankündigungen der Europäischen Zentralbank (EZB), um die Eurozone zu stabilisieren im Notfall unbegrenzt Staatsanleihen der Euro-Peripherieländer zu kaufen, etwas beruhigt. Diese Beruhigung hat auch auf den Devisenmärkten Spuren hinterlassen. Der Schweizer Franken, welcher seit Jahren als Fluchtwährung (Safe Haven) gilt, wertete sich im Januar 2013 gegenüber dem Euro spürbar ab und berührte gar für kurze Zeit die Marke 1,25 CHF/EUR. Dies ist gegenüber dem Euro der tiefste Stand seit Mitte 2011. Gleichwohl dürfte der Aufwertungsdruck auf den Schweizerfranken anhalten, weil trotz der Ankündigung der EZB die Schuldenkrise in der EU ungelöst bleibt.

Dennoch dürfte sich die Lage in den kommenden Jahren aus einem weiteren Grund entspannen. Die höhere Teuerung im Euroraum dürfte nämlich dazu führen, dass sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz trotz starkem Schweizerfranken verbessern wird. Dieses so genannte Inflationsdifferential zwischen der Schweiz und dem Euroraum besteht darin, dass die Preise im Euroraum stärker steigen als in der Schweiz. Wenn der nominale Eurokurs unverändert bleibt, reduzieren sich dadurch die Preisunterschiede zwischen der Schweiz und dem Euroraum. Anders formuliert führt das Inflationsdifferential dazu, dass sich der Schweizerfranken gegenüber dem Euro real abwertet.⁵⁸ Dieser Prozess hat zur Folge, dass sich der Einfluss des starken Schweizerfrankens in den nächsten Jahren allmählich abschwächen dürfte, sofern die Schweizerische Nationalbank die Wechselkursuntergrenze gegenüber dem Euro beibehält. Daher kann die Frankenstärke kaum als neue langfristige Herausforderung bezeichnet werden.

Weil der starke Schweizerfranken jedoch zumindest in den nächsten Jahren die Preisnachteile des Schweizer Tourismus akzentuieren dürfte, gilt es für die Tourismusakteure in der Schweiz, ihr Beschaffungswesen und die internen Abläufe weiter zu optimieren. Damit könnte der starke Schweizerfranken mittelfristig einen indirekten positiven Effekt auf die Kostenstruktur im Schweizer Tourismus haben, wenn die Betriebe einerseits ihre Kostenstrukturen anpassen und andererseits dem Kostenmanagement eine höhere Bedeutung beimessen als vor der Krise.

4.3 Die Zweitwohnungsinitiative als Herausforderung für den Schweizer Tourismus

Die von Volk und Ständen am 11. März 2012 angenommene Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» verändert die Rahmenbedingungen für die touristische und wirtschaftliche Entwicklung in den von der Initiative hauptsächlich betroffenen Regionen im Alpenraum. In diesem Kapitel werden die Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative für den Tourismus im Schweizer Alpenraum diskutiert und Schlussfolgerungen für die Tourismuswirtschaft und die öffentliche Hand gezogen. Zuvor wird einleitend die Bedeutung der Zweitwohnungen für die touristische und wirtschaftliche Entwicklung im Schweizer Alpenraum aufgezeigt.

⁵⁸ Ein Zahlenbeispiel zur Illustration der zugrundeliegenden Zusammenhänge findet sich im Anhang.

4.3.1 Ausgangslage: Zweitwohnungen als prägendes Element für die touristische Entwicklung im Schweizer Alpenraum

Der Bau und die Nutzung von Zweitwohnungen sind ein wesentlicher Wirtschaftsfaktor für den Alpenraum. Schätzungen zufolge betrug die Anzahl Zweitwohnungen im Alpenraum im Jahr 2010 rund 315'000.⁵⁹ Mit Investitionen in und mit der Nutzung von Zweitwohnungen sind im Alpenraum im Jahr 2010 insgesamt gut 8 Milliarden Schweizerfranken umgesetzt worden. Der grösste Teil davon entfällt auf die Nutzung der rund 315'000 Zweitwohnungen, welche einen Umsatz in der Höhe von 5,2 Milliarden Schweizerfranken ausgelöst hat. Mit dem Neu- und dem Umbau beziehungsweise mit Renovationen sind im Alpenraum im Jahr 2010 rund 2,9 Milliarden Schweizerfranken umgesetzt worden.

Diese Umsätze verteilen sich auf weite Teile der Wirtschaft des Alpenraums. Neben dem Gastgewerbe, dem Handel, dem Transportgewerbe, dem Immobiliengewerbe und den Erbringern persönlicher Dienstleistungen profitiert insbesondere die Bauwirtschaft mitsamt den Zulieferbetrieben von den Impulsen des Zweitwohnungsgeschäfts. Die Entwicklung in der jüngsten Vergangenheit zeigt die Bedeutung des Zweitwohnungsgeschäfts für die Bauwirtschaft im Alpenraum. Zwischen 2000 und 2010 sind im Alpenraum jährlich rund 4000 Zweitwohnungen neu erstellt worden. Das dadurch ausgelöste Investitionsvolumen belief sich auf durchschnittlich 1,9 Milliarden Schweizerfranken pro Jahr, was rund 14 Prozent der gesamten Bauausgaben im Alpenraum entspricht.

Der Bau und der Verkauf von Zweitwohnungen ist für die Hotellerie im Alpenraum ein wichtiger Faktor zur Finanzierung von Investitionen (vgl. Kapitel 3.4.1). Die alpine Ferienhotellerie steht vor der grundsätzlichen Herausforderung, dass der Ertragswert der Hotelbetriebe regelmässig unter den Anlagekosten liegt. Die Gründe hierfür liegen in der ausgeprägten Saisonalität der alpinen Ferienhotellerie sowie in den hohen Erstellungskosten. Diese ungünstige Konstellation hat zur Folge, dass häufig ein Teil des investierten Kapitals nicht rentabilisierbar ist. Gemäss vorliegenden Schätzungen beträgt diese Finanzierungslücke durchschnittlich 25 bis 35 Prozent.⁶⁰

In der gehobenen Hotellerie des Schweizer Alpenraums – insbesondere in den 4- und 5-Stern-Hotels – ist die Finanzierungslücke seit Anfang der 2000er-Jahre vermehrt über Querfinanzierungen durch den Bau und Verkauf von Zweitwohnungen geschlossen worden. In den Jahren 2007 bis 2011 lagen die jährlichen Hotelbauinvestitionen (Um- und Neubau) bei rund 400 bis 450 Millionen Schweizerfranken.⁶¹ Aktuelle Schätzungen gehen davon aus, dass das Querfinanzierungsvolumen durch den Bau und Verkauf von Zweitwohnungen in diesem Zeitraum pro Jahr 60 bis 120 Millionen Schweizerfranken betragen hat, also rund 15 bis 30 Prozent der gesamten Bauinvestitionen. Von Bedeutung ist auch, dass zahlreiche der grösseren Investitionsprojekte der letzten zwei Jahre nur dank Querfinanzierungen durch den Bau und den Verkauf von Zweitwohnungen überhaupt zustande gekommen sind.

Insgesamt wird geschätzt, dass mit den Zweitwohnungen im Alpenraum im Jahr 2010 eine Wertschöpfung von 6,4 Milliarden Schweizerfranken (6,1% des Totals) generiert worden ist. Zudem sind von den Zweitwohnungen im Alpenraum rund 75'000 Arbeitsplätze abhängig (7,2% des Totals). Als weiterer positiver Aspekt sind die Steuererträge zu nennen, welche mit den Zweitwohnungen generiert werden. Mit Zweitwohnungen werden zum einen unmittelbare Steuererträge über den Eigenmietwert, die Liegenschaftssteuer, Handänderungssteuern oder Grundstückgewinnsteuern generiert. Zum anderen erhöhen die Umsätze und die Wertschöpfung aus dem Zweitwohnungsgeschäft das Steuersubstrat (Gewinne, Einkommen, Vermögenseffekte). Bezüglich der Steuereffekte des Zweitwohnungsgeschäfts existieren zwar keine Schätzungen für den Schweizer Alpenraum. Fallanalysen lassen je-

⁵⁹ Vgl. BAKBASEL, 2013.

⁶⁰ Vgl. BHP - Hanser und Partner AG, 2013.

⁶¹ Werden die Investitionen in Feriendörfer mitberücksichtigt, beläuft sich das Total der Investitionen auf rund 500 Millionen Schweizerfranken (vgl. BHP - Hanser und Partner AG, 2013).

doch darauf schliessen, dass diese Steuereffekte die Finanzkraft einzelner Gemeinden erheblich stärken. In der Tendenz dürfte dies den Handlungsspielraum der Gemeinden für Infrastrukturinvestitionen erhöhen, was sich wiederum positiv auf die lokale Wirtschaft und insbesondere den Tourismus auswirken kann.

Zweitwohnungen sind demnach zweifellos von grosser Bedeutung für den Tourismus und die Gesamtwirtschaft im Alpenraum. Ebenso unbestritten ist jedoch, dass Zweitwohnungen für den Alpenraum gleichzeitig auch eine Herausforderung darstellen. Die Zweitwohnungen sind für die Tourismusregionen des Alpenraums auch mit ernsthaften Nachteilen und Kosten verbunden.⁶²

Für die Destinationen im Alpenraum stellen in Bezug auf die Zweitwohnungsthematik insbesondere kalte Betten eine bedeutende Herausforderung dar. Schlecht ausgelastete Zweitwohnungen erhöhen in der Regel die Basisinfrastrukturkosten, da diese auf die Spitzenfrequenzen in den Hochsaisons über Weihnachten/Neujahr, im Februar sowie im Juli/August ausgerichtet werden müssen und damit im Jahresdurchschnitt schlecht ausgelastet sind. Schlecht ausgelastete Zweitwohnungen haben insgesamt auch negative Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild und die Atmosphäre einer Destination, was deren Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen kann. Zudem ist mit dem Zweitwohnungsbau in der Regel ein hoher Landschaftsverbrauch verbunden, der in der Tendenz die Baulandpreise erhöht. Ohne griffige Gegenmassnahmen kann dies wiederum zu einer markanten Erhöhung der Wohnkosten für die lokale Bevölkerung und in der Konsequenz zu deren Verdrängung führen.

Aus tourismuspolitischer Sicht ist zudem auf die potenzielle Konkurrenzierung kommerzieller Beherbergungsformen durch Zweitwohnungen hinzuweisen. Zum einen verschärfen Zweitwohnungen den Wettbewerbsdruck zuungunsten der Hotellerie, indem sie tendenziell das «Abwandern» von Stammkunden fördern. Zum andern kann die steigende Nachfrage nach Zweitwohnungen in Verbindung mit steigenden Baulandpreisen zu einem übermässigen Druck zur Umwandlung von Hotelbetrieben in Zweitwohnungen führen. Dies ist vor dem Hintergrund des notwendigen Strukturwandels in der Hotellerie nicht per se problematisch, birgt aber das Risiko, dass warme in kalte Betten umgewandelt werden und dadurch die Attraktivität der Destinationen erodiert.

Der besseren Bewirtschaftung und einer erhöhten Auslastung von bestehenden Zweitwohnungen ist vor diesem Hintergrund aus tourismuspolitischer Sicht eine hohe Bedeutung beizumessen. Auf Bundesebene ist diese Thematik seit 2011 im Raumplanungsgesetz (Art. 8, Abs. 3, Buchstabe c) verankert. Diesbezügliche Möglichkeiten wurden vom Bundesamt für Raumentwicklung ARE in einer Planungshilfe für die kantonale Richtplanung zusammengestellt.⁶³

4.3.2 Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf den Tourismus

Die Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die touristische und wirtschaftliche Entwicklung in den hauptsächlich betroffenen Tourismus- und Bergregionen sind vielschichtig. Zur Analyse der relevanten Wirkungszusammenhänge wurden vom SECO zwei Gutachten in Auftrag gegeben.⁶⁴ Um den nach wie vor bestehenden Unsicherheiten bezüglich der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative Rechnung zu tragen, werden in den beiden Studien die Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die touristische und wirtschaftliche Entwicklung im Schweizer Alpenraum in Form von Szenarien ermittelt. Im Basisszenario wird von einer Umsetzung der Initiative gemäss der vom Bundesrat am 22. August 2012 verabschiedeten und auf den 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Verordnung über Zweitwohnungen ausgegangen.⁶⁵ In Abhängigkeit der möglichen Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative wer-

⁶² Vgl. Grischconsulta, 2013.

⁶³ Vgl. Bundesamt für Raumentwicklung, 2011.

⁶⁴ Vgl. BAKBASEL, 2013, BHP - Hanser und Partner AG, 2013.

⁶⁵ Vgl. Schweizerischer Bundesrat, 2012.

den weitere Szenarien berechnet. Neben der Regulierung werden dabei auch die Reaktionen der Wirtschaftsakteure auf die veränderten Rahmenbedingungen berücksichtigt.

Die beiden Studien belegen, dass die Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative entscheidend von der Ausgestaltung der Ausführungsgesetzgebung abhängen. Ausgehend von den Bestimmungen der vorliegenden Verordnung lässt sich für das Basisszenario festhalten, dass in erster Linie die Bau- und Immobilienbranche betroffen sein wird.

Auswirkungen auf die Bauinvestitionen und die Arbeitsplätze:

Für das Basisszenario gehen die Studien davon aus, dass die Bauinvestitionen im Alpenraum im Jahr 2015 um rund 1 Milliarde Schweizerfranken (5,6% des Totals) tiefer liegen werden als im Szenario ohne Zweitwohnungsinitiative. Bezüglich Arbeitsplätzen wird bis 2015 ein Rückgang um 8'600 Erwerbstätige (0,8% des Totals) erwartet. Bis 2025 dürfte sich dieser Rückgang gegenüber dem Szenario ohne Zweitwohnungsinitiative auf ein Minus von noch 4'800 Erwerbstätigen reduzieren. Mehr als die Hälfte dieser Arbeitsplatzverluste wird die Bauwirtschaft betreffen.

Die Zweitwohnungsinitiative dürfte somit bezüglich Bauinvestitionen und Arbeitsplatzeffekten insbesondere kurzfristig zu schmerzhaften Einbussen führen. Mittel- bis langfristig dürften die Einbussen geringer ausfallen. Die Wirtschaftsakteure werden sich anpassen und es dürfte zum Beispiel vermehrt in Renovations- und Umbauarbeiten bei bestehenden Immobilien investiert werden.

Hinsichtlich Effekten auf die Tourismuswirtschaft ist zwischen nachfrage- und angebotsseitigen Effekten zu unterscheiden. Bei den nachfrageseitigen Effekten ist in Betracht zu ziehen, wie die Entwicklung und die Struktur der touristischen Nachfrage von der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative beeinflusst werden. Bei den angebotsseitigen Effekten geht es primär um die Effekte der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Investitionen in die Hotel- und Beherbergungsinfrastrukturen. Zudem sind mögliche Effekte auf die Finanzierungskreisläufe in Tourismusgemeinden beziehungsweise auf die Finanzierung der Tourismusinfrastrukturen im Alpenraum zu berücksichtigen.

In Bezug auf die zukünftige Entwicklung der Tourismusnachfrage im Alpenraum prognostiziert BAKBASEL in ihrer Studie einen langfristig steigenden Trend, der durch die Zweitwohnungsinitiative kaum beeinträchtigt wird. Dies entspricht der generellen Beurteilung von Experten. Es kann demnach die Schlussfolgerung gezogen werden, dass das vorhandene Potenzial der Schweiz für ein mittel- bis langfristiges touristisches Nachfragewachstum durch die Zweitwohnungsinitiative nicht in grundsätzlicher Art tangiert wird.

Obwohl die Tourismusnachfrage insgesamt kaum von der Zweitwohnungsinitiative tangiert werden dürfte, dürfte sich allerdings die Struktur der Tourismusnachfrage verändern. Im Basisszenario ist im Vergleich zum Szenario ohne Zweitwohnungsinitiative bis 2025 damit zu rechnen, dass die Nachfrage nach nicht kommerziell genutzten Zweitwohnungen 330 Millionen Schweizerfranken tiefer liegen wird. Im Gegenzug wird voraussichtlich ein grösserer Teil der Nachfrage auf die Hotellerie (+141 Mio. CHF) und die kommerziell genutzten Zweitwohnungen (+216 Mio. CHF) entfallen. Die bewirtschafteten Beherbergungsformen dürften demnach langfristig zu den Gewinnern zählen.

Die tendenzielle Verschiebung der Nachfrage in die bewirtschaftete Beherbergung dürfte sich positiv auf die Auslastung der Beherbergungskapazitäten und damit auf die pro Gästebett generierte Wertschöpfung auswirken. Falls die Zweitwohnungsinitiative gemäss der aktuell geltenden Verordnung umgesetzt würde, hätte das zur Folge, dass die Tourismusnachfrage künftig mit einer erhöhten Raumeffizienz und somit in der Tendenz nachhaltiger abgewickelt würde.

Zu den Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Tourismusnachfrage kommen die Auswirkungen auf das touristische Angebot hinzu. Dabei ist erstens der Hinweis wichtig, dass diese zwar sehr stark, aber nicht nur von den Bestimmungen der Ausführungsgesetz-

gebung abhängen, sondern auch vom zukünftigen Marktumfeld (insb. Zins- und Wirtschaftsentwicklung) sowie von den zukünftigen Entscheidungen der Investoren. Diese Mehrfachabhängigkeiten erschweren die Vorhersagbarkeit der Effekte der Zweitwohnungsinitiative auf das touristische Angebot.

Zweitens ist bezüglich bisheriger Reaktionen der Marktakteure darauf hinzuweisen, dass Befragungen bei Kreditinstituten zeigen, dass diese bislang bei der Überprüfung der Hotelkredit-Portfolios keine spezifischen Risiken im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsinitiative erkannt haben und deshalb unmittelbar auch keine wesentlichen Anpassungen der Kreditpolitik vorgenommen worden sind.

Bei den Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf das touristische Angebot stehen die Hotelbauinvestitionen im Vordergrund, welche in der jüngsten Vergangenheit insbesondere in der gehobenen Hotellerie über den Bau und Verkauf von Zweitwohnungen quersubventioniert worden sind. Basierend auf dem zurzeit bekannten Projektvolumen und ausgehend von einer Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative gemäss der aktuellen Verordnung kann erwartet werden, dass die Hotelbauinvestitionen zeitverzögert spürbar zurückgehen werden. Insgesamt könnten die Hotelbauinvestitionen im Jahr 2016 um bis zu 200 Millionen Schweizerfranken tiefer liegen als im Szenario ohne Zweitwohnungsinitiative. Dieser denkbare kurzfristig starke Rückgang hängt damit zusammen, dass Projekte welche sich heute bereits in Planung befinden, aufgrund des neuen regulatorischen Rahmens in der geplanten Form nicht mehr gebaut werden können.

In den Folgejahren dürfte sich diese Differenz allmählich wieder verringern, da die langfristige Entwicklung der Hotelbauinvestitionen insbesondere vom Marktumfeld abhängen wird und sich die Marktteilnehmer schrittweise an die neuen regulatorischen Rahmenbedingungen anpassen werden. Es ist davon auszugehen, dass ein Teil der kurzfristig blockierten beziehungsweise sistierten Investitionen zeitverzögert doch noch realisiert werden wird. Wie stark dies der Fall sein wird, hängt sowohl vom Marktumfeld wie auch von den heute noch nicht vorliegenden definitiven Bestimmungen der Ausführungsgesetzgebung ab. Die stärksten Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Hotelbauinvestitionen sind zusammenfassend für den Zeitraum 2015 bis 2020 zu erwarten. Diese Übergangsphase wird insbesondere auch von einer Unsicherheit aller beteiligten Akteure geprägt sein.

Von den erschwerten Bedingungen zur Finanzierung von Hotelbauinvestitionen dürfte in erster Linie die gehobene Hotellerie betroffen sein. Die Auswirkungen auf die traditionelle – normalerweise kleingewerblich organisierte – Ferienhotellerie im 0- bis 3-Stern Bereich dürften dagegen – abgesehen vom schon vor der Zweitwohnungsinitiative bestandenen Umnutzungsdruck – geringer ausfallen. Dies gilt auch für die Low-Cost Hotellerie (hierzu werden Beherbergungsformen mit einem minimalen Dienstleistungsangebot wie zum Beispiel die Jugendherbergen oder Betriebe wie das Cube in Savognin oder das Riders Palace in Laax gezählt), welche tendenziell sogar gestärkt werden dürfte.

Ebenfalls zunehmen dürften Investitionen in strukturierte Beherbergungsformen, welche gemäss der aktuellen Verordnung über Zweitwohnungen weiterhin zulässig sind. Dafür spricht zum einen die erwähnte erwartete Nachfrageveränderung respektive das nach wie vor bestehende Bedürfnis der Gäste nach Ferienwohnungen. Zum anderen ist damit zu rechnen, dass das Bau- und Immobiliengewerbe auf der Suche nach neuen Bau- und Finanzierungsmodellen Investitionen in strukturierte Beherbergungsformen forcieren wird.

Des Weiteren wird sich die Zweitwohnungsinitiative auch auf die Finanzierungskreisläufe in Tourismusgemeinden und auf die Finanzierung der Tourismusinfrastrukturen im Alpenraum auswirken. In Bezug auf die Bergbahnen kann erwartet werden, dass deren Kerngeschäft kaum tangiert wird. Anders sieht es bei touristisch relevanten Infrastrukturen und Angeboten wie Hallen- und Thermalbädern, Golfplätzen, Langlaufloipen, Kongresszentren, Museen, Wanderwegnetzen oder lokalen Transportinfrastrukturen aus. Da in der Tendenz von einem Rückgang der Steuereinnahmen ausgegangen werden muss (BAKBASEL erwartet im Basisszenario im Jahr 2025 einen negativen Steuereffekt in der Höhe von

73 Millionen Schweizerfranken für den Alpenraum), dürfte die Zweitwohnungsinitiative die Finanzierung der touristischen Infrastrukturen auf Gemeinde- und Destinationsebene zumindest punktuell negativ beeinträchtigen.

4.3.3 Schlussfolgerungen

Unter der Voraussetzung, dass die Ausführungsgesetzgebung tourismusfreundlich ausgestaltet wird, kann die Zweitwohnungsinitiative langfristig zu einer gewünschten Entwicklung des Schweizer Tourismus beitragen. Darunter ist zu verstehen, dass touristisches Wachstum in Zukunft nicht mehr so stark an eine Siedlungsexpansion gekoppelt ist, sondern durch Erneuerung, gezielte Erweiterung und bessere Auslastung der bestehenden touristischen Infrastrukturen ermöglicht wird.

Dieser mit der Zweitwohnungsinitiative forcierte Richtungswechsel bei der Entwicklung alpiner Tourismusregionen dürfte unabhängig von der letztendlich beschlossenen Ausführungsgesetzgebung notwendig sein. Mit einer tourismusfreundlichen Ausführungsgesetzgebung kann dieser notwendige Anpassungsprozess, welcher vor allem in einer Übergangsphase bis ca. 2020 nicht einfach sein wird, allerdings entscheidend erleichtert werden.

Ob der notwendige Paradigmawechsel bei der Entwicklung alpiner Tourismusregionen rasch und erfolgreich vollzogen werden kann, hängt allerdings nicht nur von einer tourismusfreundlichen Ausführungsgesetzgebung ab. Weitere Faktoren spielen hierfür eine wesentliche Rolle. Insbesondere sind die Kantone und die Destinationen selber herausgefordert, ihre Strukturen zu vereinfachen und zu optimieren um die touristische Entwicklung voran zu treiben. In den vom SECO in Auftrag gegebenen Studien werden diesbezügliche Stossrichtungen aufgezeigt.⁶⁶

Als mögliche Ansätze werden unter anderem fiskalische Massnahmen, wie die Einführung von Zweitwohnungssteuern, aufgeführt. In Frage kommen auch raumplanerische Massnahmen (Hotelzonen) sowie eine aktive Baulandpolitik (zur Verfügung stellen von Bauland für Hotelprojekte). Solche und ähnliche Massnahmen könnten wesentlich zu einer Destinationsentwicklung in die gewünschte Richtung beitragen. Die Zuständigkeit für deren vertiefte Prüfung und allfällige Umsetzung liegt primär bei den betroffenen Kantonen und Gemeinden. Sollten dabei Bundesinstrumente betroffen sein, wäre eine enge Abstimmung zwischen den Kantonen sowie den auf Bundesebene verantwortlichen Departementen und Bundesämtern sicherzustellen.

Gefordert sind neben den Destinationen auch die Einzelbetriebe, hauptsächlich die Hotelbetriebe. Die Kooperationsbereitschaft in der Hotellerie ist heute ungenügend. Insbesondere um optimalere Betriebsgrössen zu erreichen sowie generell um Kostensenkungen und Effizienzsteigerungen zu erzielen, müssen die Hotels im Schweizer Alpenraum in Zukunft zwingend ihre Betriebsstrukturen modernisieren. Ein wichtiger Ansatz hierzu ist das verstärkte Eingehen von Kooperationen (vgl. Kapitel 4.1.1). Die Zweitwohnungsinitiative dürfte letztendlich zu einer Beschleunigung des notwendigen und bereits seit längerem laufenden Strukturwandels in der alpinen Ferienhotellerie führen (vgl. Kapitel 3.4.1).

Aufgabe der Tourismuspolitik des Bundes ist es, diese notwendigen Anpassungsprozesse im alpinen Tourismus subsidiär – im Sinne von Hilfe zur Selbsthilfe – zu unterstützen. Die Hauptverantwortung zur Prüfung und Umsetzung von Massnahmen bleibt aufgrund der Thematik und der Zuständigkeiten allerdings bei den Kantonen. Bei den Massnahmen muss es vorab darum gehen, den zu erwartenden beschleunigten Strukturwandel im alpinen Tourismus zu begleiten und bei Bedarf abzufedern. Von besonderer Bedeutung ist diese Unterstützung während der Übergangs- und Unsicherheitsphase bis ca. Ende dieses Jahrzehnts.

⁶⁶ Vgl. BHP - Hanser und Partner AG, 2013.

5 Zwischenfazit: Perspektiven für den Schweizer Tourismus

5.1 Kurz- und mittelfristige Konjunkturaussichten für den Schweizer Tourismus

Die kurz- bis mittelfristigen Aussichten für den Schweizer Tourismus hellen sich konjunkturbedingt allmählich auf. Der Euroraum wird sich im Verlauf von 2013 langsam aus der Rezession lösen, wobei weiterhin grosse Länderunterschiede zwischen robusten Kernländern wie Deutschland auf der einen und den durch Sparprogramme und weitere Faktoren belasteten Peripherieländern auf der anderen Seite bestehen. Zudem entschärft sich die Frankenproblematik aufgrund des Inflationsdifferentials etwas (vgl. Kapitel 4.2). Auch von den aussereuropäischen Wirtschaftsräumen sind mehrheitlich moderat positive Impulse für den Schweizer Tourismus zu erwarten. Für die USA wird allgemein mit einer Fortsetzung der (verhaltenen) Wirtschaftserholung gerechnet. Die wachstumsstarken Schwellenländer in Asien und anderen Weltregionen, in denen sich die Wachstumsraten 2012 ebenfalls merklich verlangsamten, dürften ihre Schwächephase bald wieder überwinden können. In China etwa deuten die jüngsten Indikatoren darauf hin, dass die Talsohle erreicht ist und die Wirtschaft wieder festeren Tritt zu fassen beginnt.

Vorausgesetzt, dass die Schuldenkrise im Euroraum unter Kontrolle bleibt und die Weltwirtschaft allmählich festeren Tritt fasst, dürfte der schweizerische Konjunkturmotor in den nächsten beiden Jahren zusehends wieder an Fahrt gewinnen. Für das Jahr 2013 rechnet das SECO mit einem moderaten BIP-Wachstum von 1,3 Prozent. Da der wirtschaftliche Aufschwung sukzessive an Kraft gewinnen dürfte, wird für 2014 ein stärkeres Wachstum von 2,1 Prozent erwartet.

Die verbesserte preisliche Wettbewerbsfähigkeit zusammen mit positiveren konjunkturellen Aussichten in wichtigen Herkunftsmärkten nähren die Hoffnung, dass im Tourismusjahr 2013 der Rückgang der Hotellogiernächte nicht nur gestoppt werden kann, sondern sogar ein leichtes Plus der Hotellogiernächte resultieren dürfte (Prognose: +0,8%). Die bereits vorliegenden Logiernächtezahlen der Hotellerie zeigen, dass diese Hoffnung durchaus berechtigt ist. So lagen die Hotellogiernächte in der Wintersaison 2012/2013 deutlich über dem Vorjahreswert (+1,4%).

Nach dem leichten Plus 2013 dürfte die Schweizer Tourismuswirtschaft ab 2014 auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zurückfinden. BAKBASEL erwartet 2014 eine Zunahme der Hotellogiernächte um rund 2,3 Prozent. Dieser Logiernächtezuwachs dürfte sich im Tourismusjahr 2015 sogar noch akzentuieren (+3,0%). Dabei dürfte insbesondere die Nachfrage aus dem Ausland kräftig wachsen. Dafür sprechen einerseits Aufholprozesse nach drei insgesamt mageren Jahren. Andererseits dürfte ab 2014 die Wirtschaft in der Eurozone wieder Fahrt aufnehmen. Allerdings basiert die Erholung auf tiefem Niveau und die Auslandslogiernächte werden 2015 das Vorkrisenzahlen noch nicht wieder erreichen.

Überdurchschnittlich vom ab 2014 erwarteten Wachstum profitieren dürfte der Alpenraum. Hier werden die Tourismusjahre 2014 und 2015 einen spürbaren Aufholprozess bringen. Die Wachstumsdynamik im Alpenraum ist vor allem auf die voraussichtlich stark steigende Auslandsnachfrage zurückzuführen. Allerdings reichen diese markanten Zunahmen nicht aus, um die Rückgänge in den Tourismusjahren 2011 und 2012 wettzumachen, geschweige denn die totalen Verluste seit 2008.

Gesamtschweizerisch dürften 2015 die Hotellogiernächte wieder in etwa auf das Niveau von 2007 zu liegen kommen. Damit würde das Tourismusjahr zwar noch nicht das Rekordjahr 2008 überflügeln, würde aber zu den besten Tourismusjahren der letzten 20 Jahre zählen.

5.2 Langfristige Perspektiven

Neben der für den Zeitraum 2013 bis 2015 zu erwartenden konjunkturell bedingten Nachfrageerholung im Schweizer Tourismus geben auch die längerfristigen Perspektiven für den Schweizer Tourismus Anlass zu Optimismus. Die Positionierung der Schweiz auf den globalen Tourismusk Märkten ist grundsätzlich stark genug, damit der Schweizer Tourismus vom rasanten weltweiten Wachstumspotenzial des Tourismus profitieren können.

Wie stark das vorhandene Wachstumspotenzial aber tatsächlich ausgeschöpft werden kann, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Von zentraler Bedeutung sind die Verbesserung der kostenseitigen Rahmenbedingungen sowie das Überwinden struktureller Defizite auf Betriebs- und Destinationsebene.

Bezüglich kostenseitiger Wettbewerbsnachteile ist davon auszugehen, dass der Schweizer Tourismus – trotz der für die nächste Zeit zu erwartenden Entspannung – grundsätzlich auch in Zukunft mit einem starken Schweizerfranken zu leben haben wird. Umso höher ist die Bedeutung, vorhandene Kostensenkungspotenziale in der Tourismuswirtschaft selbst sowie bei den Vorleistungen konsequent zu nutzen. Zuversichtlich stimmen diesbezüglich die Erfahrungen aus der jüngeren Vergangenheit. Die preisseitigen Wettbewerbsnachteile des Schweizer Tourismus im internationalen Vergleich reduzierten sich zwischen 2001 und 2009 bei gleichbleibendem CHF/EUR-Wechselkurs um fast die Hälfte. Ermöglicht wurde dies dank relativ betrachtet günstigeren Vorleistungs- und Arbeitskosten im Schweizer Tourismus.⁶⁷

Die Bemühungen zur Verbesserung der kostenseitigen Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus müssen zukünftig prioritär fortgeführt werden. Gefordert ist dabei die Tourismuswirtschaft selbst, durch Strukturoptimierungen Effizienz- und Kostensenkungspotenziale zu nutzen. Genauso braucht es weiterhin Anstrengungen auf der Ebene der Rahmenbedingungen für die Tourismuswirtschaft. Vorab geht es dabei um das Bekämpfen der hohen Kosten für Agrar- und Nahrungsmittelprodukte. Aber auch andere Kostentreiber wie die hohen Erstellungskosten sind anzugehen.

Bezüglich der vorhandenen strukturellen Defizite auf Betriebs- und Destinationsebene ist zu erwarten, dass der seit längerem festzustellende Strukturwandel weitergehen wird. Auf Betriebsebene und auf Destinationsebene wird sich der Trend zu weniger, dafür grösseren Einheiten fortsetzen. Bei den Destinationen werden zudem die institutionellen Fragen und die Aufgabenteilung zwischen privaten Akteuren und der öffentlichen Hand an Bedeutung gewinnen.

Die Zweitwohnungsinitiative dürfte im Sinne einer Trendverstärkung den ohnehin im alpinen Ferientourismus ablaufenden Strukturwandel beschleunigen. Diese absehbare Beschleunigung des Strukturwandels dürfte kurzfristig durchaus schmerzhaft ausfallen. Sie kann sich aber langfristig positiv auf die Entwicklung des Schweizer Tourismus auswirken. Voraussetzung hierfür ist einerseits eine intelligente – auf die Bedürfnisse der Tourismuswirtschaft Rücksicht nehmende – Ausführungsgesetzgebung zur Zweitwohnungsinitiative. Andererseits braucht es ein strategisches Umdenken der Verantwortungsträger in den Tourismusregionen und verstärkte Bemühungen zur Behebung der bestehenden strukturellen Defizite.

5.3 Risiken für den Tourismusstandort Schweiz

Es darf erwartet werden, dass der Schweizer Tourismus sein Potenzial künftig besser ausnützen kann als dies heute der Fall ist. Allerdings bestehen verschiedene Risiken, welche die erwartete positive Entwicklung des Schweizer Tourismus negativ beeinflussen können.

⁶⁷ Vgl. BAKBASEL, 2012b.

Bezüglich der kurzfristigen Entwicklung dürfte die Wettersituation das wichtigste Risiko darstellen. Ungünstige Witterungsbedingungen wie ein schneearmer Winter mit wenigen Sonnentagen wirken sich deutlich und unmittelbar auf die touristischen Frequenzen aus. Dabei reagiert insbesondere die inländische Nachfrage sensibel auf ungünstige Witterungsbedingungen während die ausländische Nachfrage durch kurzfristige Wittereinflüsse weniger stark tangiert wird.

Neben dem Wetter stellt die anhaltende Schuldenkrise in der Eurozone das wohl grösste kurz- bis mittelfristige Risiko dar. Diese ist zwar eingedämmt, aber noch nicht bewältigt. Insbesondere haben die in den krisengeschüttelten südlichen Euroländer erzielten Fortschritte bei der Strukturanpassung verschiedene Nebenwirkungen in Form schwerer Wirtschaftskrisen und steigender Arbeitslosigkeit. Die politische Gratwanderung, die nötigen Reformen konsequent umzusetzen und gleichzeitig den Rückhalt in der Bevölkerung nicht zu verlieren, birgt latente Risiken. Falls dies nicht gelingt, könnte die Verunsicherung an den Finanzmärkten zurückkehren und die bestehenden Konjunkturoffnungen im gesamten Euroraum wieder knicken. Gleichzeitig würde der Druck auf den Schweizerfranken wieder zunehmen. Selbst wenn die Schweizer Nationalbank die Euro-Untergrenze halten könnte, hätte ein Aufblähen der Eurokrise negative Auswirkungen auf die Nachfrage im Schweizer Tourismus. Eine dramatische Eskalation der Eurokrise, beispielsweise das Auseinanderbrechen des Währungsraums, wird jedoch als unwahrscheinlich angesehen. Dagegen spricht vor allem der erkennbare grosse politische Wille in Europa, den Zusammenhalt der Währungsunion für die Zukunft zu sichern.

Weiter ist auch denkbar, dass sich die strukturellen Defizite im Schweizer Tourismus verstärken. Dabei steht besonders das Thema der fehlenden Investitionen im Zentrum. Wie bereits im Kapitel 3.6 erwähnt wurde, schätzen Experten den Investitionsbedarf, der allein für die Erhaltung der heutigen Qualität und Kapazität der Hotellerie im Schweizer Alpenraum nötig ist, auf mindestens 500 Millionen Schweizerfranken pro Jahr. Bereits im heutigen Umfeld mit den im langjährigen Vergleich sehr tiefen Zinsen stellt der Substanzerhalt eine grosse Herausforderung für die Schweizer Hotellerie dar. Primärer Grund dafür ist die aktuell konjunkturell begründete schwierige Ertragslage in der Hotellerie.

Mit Annahme der Zweitwohnungsinitiative besteht nun das Risiko, dass die vergleichsweise hohen Investitionen der letzten Jahre nicht gehalten werden können (vgl. Kapitel 4.3). Sollte dies eintreten, wäre ein Substanzverlust für die Schweizer Hotellerie zu befürchten. Für einen Rückgang der Investitionen aufgrund der Zweitwohnungsinitiative spricht in einer ersten Phase die mit der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative verbundenen Unsicherheiten. Solange nicht klar ist, welche Projekte realisiert werden können, dürften die Investitionen tendenziell zurückgestellt werden. In welche Richtung sich die Investitionen danach entwickeln, ist in erheblichem Masse von der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative abhängig. Eine tourismusunfreundliche Umsetzung könnte gemäss Expertenschätzung zu stark sinkenden Investitionsvolumina führen. Diese negativen Effekte einer tourismusunfreundlichen Regulierung könnten durch steigende Zinse oder durch ein ungünstiges Währungsumfeld sogar noch verstärkt werden.

Stark rückläufige Investitionen hätten weiter zur Folge, dass die Hotellerie langfristig an Qualität einbüsst. Damit würde das Qualitätsargument, welches bis anhin bis zu einem gewissen Grad die Durchsetzung höherer Preise ermöglicht, mehr und mehr hinfällig. In der Folge würde die Schweizer Tourismuswirtschaft auch auf der Preisebene unter Druck geraten, was sich negativ auf die Margen und damit die Investitionstätigkeit in der Hotellerie auswirken würde. Damit würde der Schweizer Tourismus langfristig an Wettbewerbsfähigkeit verlieren.

Ähnlich negative Auswirkungen auf den Schweizer Tourismus hätte es, wenn sich die bestehenden preislichen Nachteile nicht wie erwartet abschwächen sondern vielmehr akzentuieren, ohne dass die Qualität des Angebots entsprechend ansteigt. Die Ausführungen in Kapitel 3.6 weisen darauf hin, dass der Preisaufschlag, welcher der ausländische Gast für Ferien in der Schweiz zu bezahlen bereit ist, eng beschränkt und bereits weitgehend ausgeschöpft ist. Ein Grund, welcher zu einer strukturell bedingten relativen Verschlechterung der preislichen

Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus führen könnte, wäre ein verschlechtertes regulatorisches Umfeld. So ist zum Beispiel denkbar, dass von der Zweitwohnungsinitiative betroffene Tourismusgemeinden punktuell finanzielle Einbussen erleiden, welche zu einer höheren fiskalischen Belastung der ansässigen (Tourismus-)Betriebe führt. Ebenfalls einen in der Tendenz negativen Einfluss auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus hätte ein Zurückfallen der Schweiz bezüglich internationaler Öffnung.

Der Klimawandel kann ebenfalls als langfristiges Risiko für den Schweizer Tourismus taxiert werden. Dieser birgt zwar vielfältige Chancen für den Schweizer Tourismus. Um diese zu nutzen, ist seitens der Schweizer Tourismuswirtschaft jedoch ein grosses Engagement nötig. Es gilt beispielsweise, den Wintersport weiterzuentwickeln und das Angebot rechtzeitig zu diversifizieren. Dabei muss dem Sommertourismus eine besondere Beachtung geschenkt werden. Erfolgen diese Anpassungen zu wenig rasch oder zu wenig konsequent, besteht die Gefahr, dass das lokale touristische Angebot nicht mehr den klimatischen Gegebenheiten (Stichwort rückläufige Schneesicherheit) angepasst ist.

6 Die heutige Tourismuspolitik des Bundes

Ausgehend vom im vorhergehenden Kapitel gezogenen Zwischenfazit bezüglich den Perspektiven für den Schweizer Tourismus stellt sich die Frage, ob die heutige Tourismuspolitik des Bundes über die richtige strategische Ausrichtung, die geeigneten Förderinstrumente sowie über genügend finanzielle Mittel verfügt, um die Tourismuswirtschaft in ihren Bemühungen zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen gezielt und wirkungsvoll zu unterstützen. Diese Thematik wird nachfolgend behandelt. Dabei wird zuerst auf die Ziele und die strategische Ausrichtung sowie den aktuellen Vollzug der im Jahr 2010 neu konzipierten Tourismuspolitik eingegangen. Anschliessend wird die tourismuspolitische Reaktion auf die Finanz- und Wirtschaftskrise sowie die Frankenstärke analysiert. Aufbauend auf diesen Analysen wird abschliessend der Handlungsbedarf bezüglich der Tourismuspolitik des Bundes identifiziert.

6.1 Zielsetzungen, strategische Ausrichtung und Vollzug der Tourismuspolitik des Bundes

6.1.1 Zielsetzungen der Tourismuspolitik

Die Vision des Bundesrats, welche der 2010 neu konzipierten Tourismuspolitik zugrunde liegt, zeichnet eine Schweiz, welche als Tourismusstandort attraktiv und erfolgreich ist. Der Vision nach schöpft der Schweizer Tourismus in Zukunft sein aussergewöhnliches Potenzial aus, schafft so Arbeitsplätze und trägt zur Lebensqualität und zum Wohlstand in der Schweiz bei. Weiter hält der Schweizer Tourismus mit seinem Wachstum seine Bedeutung innerhalb der Schweizer Volkswirtschaft und gewinnt im europäischen Alpenraum Marktanteile.

Aufbauend auf der Vision hat der Bundesrat in der Wachstumsstrategie 2010 vier tourismuspolitische Ziele formuliert. Die Tourismuspolitik des Bundes soll:

1. die Rahmenbedingungen für die Tourismusunternehmen verbessern,
2. die Attraktivität des touristischen Angebots steigern,
3. den Marktauftritt des Tourismuslandes Schweiz stärken und
4. die Grundsätze der Nachhaltigen Entwicklung berücksichtigen.

6.1.2 Strategische Ausrichtung und Instrumente der Tourismuspolitik

Mit der Tourismuspolitik beabsichtigt der Bundesrat folglich, als Hauptaufgabe die Rahmenbedingungen für die Schweizer Tourismuswirtschaft zu verbessern. Die Unternehmen sind die zentralen Träger einer wachstumsorientierten Tourismuspolitik, weil nur sie Wertschöpfung und Arbeitsplätze schaffen können. Als zweiten Schwerpunkt umfasst die Tourismuspolitik des Bundes angebots- und nachfrageseitige Instrumente zur gezielten Förderung der touristischen Standorte (vgl. Abbildung 23).

Abbildung 23: Überblick über die Tourismuspolitik des Bundes



Quelle: Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz 2010

Sowohl die Verbesserung der Rahmenbedingungen als auch die Tourismus-Standortförderung beruhen auf zwei Pfeilern. Die Verbesserung der Rahmenbedingungen wird angestrebt, indem erstens mit einem strategischen Issue Management für den Tourismus bedeutende Themen frühzeitig aufgegriffen und weiterentwickelt werden. Damit wird sichergestellt, dass die Tourismuspolitik rasch auf das sich verändernde Umfeld eingehen und reagieren kann. Zweitens werden die Schnittstellen zu anderen relevanten Politikbereichen wie der Agrarpolitik, der Raumentwicklung oder der Umweltpolitik aktiv bearbeitet, mit dem Ziel, dass den Interessen des Tourismus in den betreffenden Politikbereichen mehr Gewicht beigemessen wird. Dies ist bedeutend, weil der Tourismus als standortgebundene Querschnittsbranche von vielen politischen Entscheiden direkt betroffen ist.

Daneben fördert der Bund den Tourismusstandort Schweiz gezielt, indem er erstens die Tourismuswirtschaft in ihren Bemühungen, die Attraktivität des touristischen Angebots zu erhöhen, unterstützt. Konkret stehen der Tourismuspolitik diesbezüglich die beiden Instrumente Innotour und die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit SGH zur Verfügung. Zweitens sorgt der Bund mit seinen finanziellen Beiträgen an Schweiz Tourismus dafür, dass das Tourismusland Schweiz einen überzeugenden und geschlossenen Marktauftritt erhält, der sowohl inländische als auch ausländische Besucherinnen und Besucher anzieht.

Damit setzt der Bundesrat mit der Wachstumsstrategie 2010 primär auf eine gezielte Weiterentwicklung und Optimierung der bewährten Instrumente der Tourismuspolitik. Daneben wurden aber auch verschiedene Neuerungen eingeführt. Diese umfassten im Wesentlichen die Verstärkung der tourismuspolitischen Querschnittsaufgaben, der Aufbau eines strategischen Issue Managements sowie die Totalrevision der touristischen Innovationsförderung (Innotour).

6.1.3 Der Vollzug der Tourismuspolitik des Bundes mittels Umsetzungsprogrammen

Eine grundlegende Neuerung der Wachstumsstrategie 2010 war die Einführung von Umsetzungsprogrammen als Basis für den Vollzug der Tourismuspolitik des Bundes. Diese setzen thematische Schwerpunkte und identifizieren innerhalb der vier Stossrichtungen der Tourismuspolitik Kernprojekte, welche prioritär umzusetzen sind. Das erste Umsetzungsprogramm für die Periode 2012-2015 wurde vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO im Frühjahr 2012 publiziert.⁶⁸ Dieses umfasst acht Handlungsfelder mit insgesamt 30 Kernprojekten, wovon rund zwei Drittel auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Tourismusunternehmen und rund ein Drittel auf die Tourismus-Standortförderung entfallen (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Kernprojekte des Umsetzungsprogramms 2012-2015 im Überblick

Handlungsfelder	Kernprojekte
HF1: Grundlagen der Tourismuspolitik	1) Tourismus-Satellitenkonto (TSA) fortführen und weiterentwickeln 2) Beherbergungsstatistik (HESTA) fortführen und optimieren 3) Parahotelleriestatistik (PASTA) einführen 4) Bestehende Tourismusstatistiken (Benchmarking, Prognosen) fortführen und weiterentwickeln 5) Wissensgrundlagen zu tourismuspolitisch prioritären Themen erarbeiten 6) Tourismus Forum Schweiz (TFS) aufbauen 7) Newsletter «Internationale Tourismuspolitik» konzipieren und einführen
HF2: Internationale Zusammenarbeit	8) Mitarbeit in der UNWTO fokussieren 9) Mitarbeit im OECD-Tourismuskomitee fokussieren 10) Tourismuspolitischen Austausch mit der EU verstärken 11) Tourismuspolitische Zusammenarbeit im Alpenraum gezielt weiterentwickeln 12) Synergiepotenziale zwischen Tourismuspolitik und wirtschaftlicher Entwicklungszusammenarbeit nutzen
HF3: Einbettung in Standort- und Wirtschaftspolitik	13) Zusammenarbeit Neue Regionalpolitik und Tourismuspolitik optimieren 14) Tourismuspolitische Anliegen in die allgemeine Wirtschaftspolitik einbringen
HF4: Koordination und Kooperation in der Bundespolitik	15) Strukturierte Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) aufbauen 16) Standortbestimmung zur Berücksichtigung der Grundsätze der Nachhaltigen Entwicklung in der Tourismuspolitik durchführen 17) Strukturierte Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) aufbauen 18) Potenzial des Agrotourismus erschliessen 19) Synergiepotenziale zwischen Tourismuspolitik und Energiepolitik nutzen

⁶⁸ Vgl. SECO, 2012b.

Handlungsfelder	Kernprojekte
HF5: Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Schweizer Tourismus (Innotour)	20) Erfahrungsaustausch zwischen den Innotour-Projektträgern verstärken 21) Informationstätigkeit des SECO über den Schweizer Tourismus im Allgemeinen ausbauen 22) Milestone als Innovationsplattform unterstützen 23) Bottom-up-Innotour-Modellvorhaben unterstützen 24) Top-down-Innotour-Modellvorhaben lancieren und unterstützen
HF6: Förderung der Beherbergungswirtschaft (SGH)	25) Strategische Optionen für die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) prüfen und gesetzliche Grundlagen anpassen 26) Massnahmen zur Aufrechterhaltung der Investitionen zur Erneuerung der Beherbergungsinfrastruktur umsetzen
HF7: Touristische Landeswerbung (Schweiz Tourismus)	27) Impulsprogramm 2012–2013 zur Abfederung der Frankenstärke umsetzen 28) Projekt «Inspiration Concept Re-Invent Summer» orchestrieren 29) Grundsätze der Nachhaltigen Entwicklung berücksichtigen
HF8: Koordination und Kooperation in der Standortpromotion des Bundes	30) Synergiepotenziale zwischen Tourismusmarketing und Marketing für den Agrarstandort Schweiz in der Bearbeitung von Auslandsmärkten nutzen

Quelle: SECO

Neben der Konkretisierung der Wachstumsstrategie 2010 und der Schwerpunktsetzung im Vollzug der neu konzipierten Tourismuspolitik ist das Umsetzungsprogramm 2012-2015 auch eine Grundlage zur Standortbestimmung des Bundesrats zum Schweizer Tourismus. Es ist vorgesehen, dass künftig alle vier Jahre eine solche durchgeführt wird. Sie soll dazu dienen, die aktuelle Lage des Schweizer Tourismus zu analysieren, die Zielerreichung bei den tourismuspolitischen Zielen zu überprüfen und bei Bedarf entsprechende Anpassungen bei den Schwerpunkten in der Tourismuspolitik des Bundes vorzunehmen. Die Erkenntnisse aus der ersten, für 2014 geplanten Standortbestimmung sollen Eingang in die Neuformulierung des nachfolgenden vierjährigen Umsetzungsprogramms 2016–2019 finden und zudem die Basis für die Finanzierungsanträge des Bundesrates für die tourismuspolitischen Förderinstrumente in der Legislaturperiode 2016–2019 bilden.

Mit dem vorliegenden Tourismusbericht ist es möglich, bereits früher als geplant – bereits gut ein Jahr nach Verabschiedung und Publikation des Umsetzungsprogrammes 2012-2015 durch das SECO – ein erstes Zwischenfazit zum Vollzug der Tourismuspolitik basierend auf dem Umsetzungsprogramm 2012-2015 zu ziehen. Dabei lässt sich festhalten, dass dieses eine geeignete Grundlage für den Vollzug der Tourismuspolitik bildet. Der Bearbeitungsstand der Kernprojekte entspricht grossmehrheitlich der ursprünglichen Planung und es besteht zum jetzigen Zeitpunkt kein Bedarf für grundsätzliche Anpassungen.

6.1.4 Umsetzungsstand ausgewählter Kernprojekte in den acht Handlungsfeldern

Handlungsfeld 1: Grundlagen der Tourismuspolitik

Eines der wichtigen Kernprojekte im Handlungsfeld 1 ist der Aufbau einer Austauschplattform zu strategischen tourismuspolitischen Themen. Das SECO hat in diesem Zusammen-

hang am 15. November 2012 das erste Tourismus Forum Schweiz (TFS) durchgeführt.⁶⁹ Das TFS 2012 – vertreten waren der Bund, die Kantone, die Tourismuswirtschaft sowie Experten aus der Wissenschaft und der Beratung – zeigte auf, dass im Schweizer Tourismus ein grosser Bedarf an verbesserter Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren besteht. Das SECO beabsichtigt aufgrund der Erfahrungen mit der ersten Durchführung im Jahr 2012 das TFS zukünftig einmal jährlich durchzuführen.

Ergänzend ist auf die Kernprojekte 1 bis 4 hinzuweisen, bei denen es um gezielte Weiterentwicklungen und Optimierungen zu den statistischen Grundlagen zum Schweizer Tourismus geht. Alle vier Projekte sind auf Kurs und insbesondere hervorzuheben ist, dass mit der für das Jahr 2015 vorgesehenen Einführung einer Parahotellerie-Statistik (Kernprojekt Nummer 3) die statistischen Grundlagen über den Schweizer Tourismus deutlich verbessert werden können.

Handlungsfeld 2: Internationale Zusammenarbeit

Im Handlungsfeld 2 befinden sich die Kernprojekte Nummer 8 bis Nummer 12 mit dem Ziel der Stärkung und Fokussierung der internationalen tourismuspolitischen Zusammenarbeit der Schweiz wie vorgesehen in der Umsetzung. Hervorzuheben ist, dass die Schweiz im Jahr 2012 ins Büro des Tourismuskomitees der OECD gewählt wurde. Die Schweiz ist damit neben acht weiteren Ländern Mitglied des leitenden Organs des Tourismuskomitees der OECD. Dank diesem Engagement kann die Schweiz künftig ihre tourismuspolitischen Interessen stärker in die Arbeit des OECD-Tourismuskomitees einbringen und somit die Weiterentwicklung der tourismuspolitischen Arbeiten der OECD massgeblich mitbestimmen.

Handlungsfeld 3: Einbettung in Standort- und Wirtschaftspolitik

Im Handlungsfeld 3 ist die Optimierung der Zusammenarbeit zwischen der Tourismuspolitik und der Neuen Regionalpolitik NRP ein wichtiges laufendes Thema. Zur Abstimmung des Einsatzes der Förderungsinstrumente der beiden Politikbereiche, für die Kommunikation des gemeinsamen Vorgehens gegen aussen und zur Strukturierung der Zusammenarbeit zwischen den beiden im SECO zuständigen Ressorts wurde ein Memorandum of Understanding ausgearbeitet.

Der hohe Bedarf nach Abstimmung zwischen NRP und Tourismuspolitik ergibt sich vorab aus der Intensität der Förderung touristischer Projekte, die sich in der NRP-Umsetzung seit 2008 eingestellt hat und die auch in Zukunft anhalten wird. Mit dem Ziel, den Strukturwandel im Tourismus zu unterstützen werden vom Bund im Rahmen der NRP, via Programmvereinbarungen mit den Kantonen, à-fonds-perdu Beiträge an Projektkosten sowie Darlehen an Infrastrukturkosten gewährt. Im Zeitraum 2008 bis 2011 wurden vom Bund über die NRP insgesamt 485 Tourismusprojekte gefördert. Dies entspricht 39 Prozent aller in diesem Zeitraum durch die NRP geförderten Projekte. Betrachtet man die Fördersummen, so wurden für rund 25 Millionen Schweizerfranken à-fonds-perdu Beiträge und für rund 98 Millionen Schweizerfranken Darlehen gewährt. Hinzu zu zählen sind dabei jeweils gesetzlich verlangte Äquivalenzleistungen der Kantone in gleicher Höhe, wobei diese im Falle von Bundesdarlehen von Seiten der Kantone auch in Form von à-fonds-perdu Beiträgen gewährt werden können.

Die Prüfung der strategischen Optionen der SGH (vgl. nachfolgend Handlungsfeld 6) sowie die politische Diskussion bezüglich Beherbergungsförderung haben ergeben, dass insbesondere der Abstimmung der beiden Förderinstrumente NRP und SGH ein hohes Gewicht beigemessen werden sollte. So weisen die Resultate der Evaluation der SGH sowie der in-

⁶⁹ Vgl. www.tourismusforumschweiz.ch.

ternationale Vergleich der staatlichen Beherbergungsförderung darauf hin, dass eine optimierte Abstimmung der beiden Förderinstrumente deren Wirkung erhöhen könnte. Grund dafür ist die Komplementarität der beiden Instrumente. So kann neben der SGH auch die NRP direkt einzelbetriebliche Beherbergungsprojekte unterstützen, wenn die damit verbundenen Investitionen einzelner Betriebe nicht abgegoltene positive externe Effekte auslösen. So können beispielsweise öffentlich zugängliche Hotelbereiche wie Seminarräume, Wellnessanlagen, Bäder oder Curling-Hallen als Teil der touristischen Wertschöpfungskette von Tourismusregionen durch die NRP gefördert werden. Gleichzeitig verbessern NRP-Projekte zur Behebung von Strukturdefiziten auf Destinationsebene die Voraussetzungen für erfolgreiche Hotelprojekte. Im Gegenzug können auch von der SGH unterstützte Hotels wesentlich zum Erfolg von NRP-Destinationsprojekten beitragen. Aufgrund der Komplementarität und der gegenseitigen positiven Externalitäten ist die Schlussfolgerung zulässig, dass eine enge gegenseitige Abstimmung der beiden Förderinstrumente des Bundes Synergien zwischen den beiden Instrumenten ermöglicht.

Förderbeispiele zur Beherbergungsförderung über die SGH und die NRP

a) Unterstützung Hostellerie Rigi-Kaltbad

Ein Beispiel, dass eine Koordination der verschiedenen Förderinstrumente des Bundes zu positiven Externalitäten führen kann, ist das Projekt Rigi-Kaltbad. Hier hat die SGH die Renovation der Hostellerie Rigi-Kaltbad mit einem zinsgünstigen Darlehen unterstützt. Diese Renovation der Hostellerie Rigi-Kaltbad ist eingebettet in die kantonsübergreifende Vermarktungs- und Positionierungsstrategie «Rigi Plus: ein Berg eine Region», welche von der NRP mitfinanziert wird, sowie in das Botta-Projekt zur Entwicklung der Destination Rigi. Mit der Investition in die Hostellerie wird ein wesentlicher Anteil für die Gewährleistung der neuen Wertschöpfungskette der Destination Rigi geschaffen. Gleichzeitig kann die Hostellerie Rigi-Kaltbad von der Aufwertung der Destination und der dadurch erwarteten Erhöhung der Frequenzen profitieren.

b) Erweiterung Hotel La Val, Brigels

Der Umbau und die Erweiterung des Hotels La Val in Brigels zu einem Haus der Viersterne-plus Kategorie beinhaltet den Bau einer Wellnessanlage. Die neue Wellnessanlage dient einerseits den Hotelgästen aber auch den externen Feriengästen in Brigels und Umgebung. Da es sich um den einzigen Wellnessbetrieb dieser Art in dieser Ferienregion handelt, erhöht das neue Angebot die touristische Wertschöpfung in der gesamten Region. Die Wellnessanlage ist zudem eine ideale Ergänzung zum Golfplatz und zum Skigebiet Brigels. Damit erfüllte die Wellnessanlage die Bedingungen, welche die NRP an die Förderung eines einzelnen Hotelbetriebs stellt.

Handlungsfeld 4: Koordination und Kooperation in der Bundespolitik

Die mit der neu konzipierten Tourismuspolitik angestrebte Verstärkung der tourismuspolitischen Querschnittsaufgaben wird im Rahmen mehrerer Kernprojekte umgesetzt. Im Vordergrund steht dabei zurzeit die strukturierte Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Kernprojekt Nummer 15), deren Bedeutung im Zusammenhang mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative nochmals markant gestiegen ist. Das ARE ist die federführende Stelle des Bundes zur Erarbeitung der Ausführungsgesetzgebung zur Zweitwohnungsinitiative. Die Zweitwohnungsthematik ist zurzeit denn auch das Hauptthema bei der strukturierten Zusammenarbeit zwischen dem SECO und dem ARE. Da das ARE auch die Fachstelle des Bundes für die Nachhaltige Entwicklung ist, besteht auch diesbezüglich eine enge Zusammenarbeit zwischen dem ARE und dem SECO. Mittels Standortbestimmungen zur Berücksichtigung der Grundsätze der Nachhaltigen Entwicklung soll sichergestellt werden, dass auch im Rahmen des vorgeschlagenen Massnahmenpakets (vgl. Kapitel 7) – wie in der Tourismuspolitik des Bundes insgesamt – die Grundsätze der Nachhaltigen Entwicklung berücksichtigt werden.

Handlungsfeld 5: Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Schweizer Tourismus (Innotour)

Das totalrevidierte Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau ist seit dem 1. Februar 2013 in Kraft. Für die Periode 2012 bis 2015 wurde vom Parlament ein jährliches Budget von 5 Millionen Schweizerfranken gesprochen. Die Neu-Ausrichtung des Förderinstrumentes Innotour bewährt sich. Bisher wurden rund 30 Projekte unterstützt. Der neue dritte Schwerpunkt Wissensaufbau (inkl. Wissensdiffusion) spielt bislang eine wichtige Rolle. So konnten mehrere Projekte unterstützt werden, welche zur Verbesserung der Wissensgrundlagen im Schweizer Tourismus beitragen.

Innotour-Förderbeispiele

a) Innotourprojekt «Ansiedlung von Feriendörfern und Hotels – Leitfaden für Gemeinden, Behörden und Tourismuspromotoren»

Derzeit sind in der Schweiz verschiedene Feriendorfprojekte und Resorts in Planung und Gegenstand intensiver Diskussionen. Die Ansiedlung von touristischen Beherbergungsbetrieben ist ein viel versprechender Weg, eine bestehende Tourismusdestination nachhaltig weiterzuentwickeln. Durch die Ansiedlung von langfristig operierenden Ferienparks und Resorts mit strukturierter internationaler Vermarktung kann die Anzahl warmer Betten gerade in kleineren Tourismusorten mit eher strukturschwacher Beherbergung erhöht und das touristische Gesamtprodukt einer Destination marktseitig optimiert werden. Mit dem Innotour Projekt «Ansiedlung von Feriendörfern und Hotels – Leitfaden für Gemeinden, Behörden und Tourismuspromotoren» konnte ein Leitfaden erstellt werden, der im Ansiedlungsprozess als Orientierungshilfe dienen kann. Er zeigt auf, welche Rolle die Gemeinde in der Destinationsentwicklung einnehmen kann. Ziel des Leitfadens ist, die involvierten Parteien dabei zu unterstützen, zur richtigen Zeit und unter Einbezug der relevanten Akteure die nötigen Entscheide so zu treffen, dass der Ansiedlungsprozess so effizient und effektiv wie möglich zu einem positiven Abschluss geführt werden kann.

b) Innotourprojekt «Destinationsmanagement der 3. Generation»

Bis anhin werden Destinationen als geografisch und strukturell eng definierte Räume verstanden. Da unterschiedliche Gästegruppen vermehrt verschiedene Produkte in unterschiedlichen Räumen konsumieren, entspricht dieses Verständnis gemäss den Projektträgern des Innotourprojekts «Destinationsmanagement der 3. Generation» nicht mehr deren Nachfrageverhalten. Mit dem St. Galler Modell für Destinationsmanagement soll der Begriff der Destination vom strengen Territorialprinzip abgelöst werden. Ziel ist, in 6 Schweizer Pilotdestinationen eine vermehrt prozessorientierte Organisation der Leistungserbringung zu entwickeln. Dazu sollen pro strategisches Geschäftsfeld die Produkteentwicklung, die Werbung, der Verkauf, die Bereitstellung der Dienstleistungskette und die Kundenbindung durchgehend koordiniert werden. Damit entsteht pro Geschäftsfeld ein eigenes Netzwerk, welches unterschiedliche Akteure umfasst. Der Destinations-Management-Organisation kommt dabei in ausgewählten strategischen Geschäftsfeldern die Rolle der Koordinatorin sowohl innerhalb der einzelnen Netzwerke als auch zwischen den verschiedenen Netzwerken zu. Die neuen Strukturen sollen helfen, neue Geschäftsfelder, welche sich aus Nachfrage- oder Angebotsänderungen ergeben, frühzeitig zu erkennen sowie die Prozesse, wie die so entstehenden Kundenpotenziale ausgeschöpft werden können, rasch zu definieren. Damit dürfte sich das St. Galler Modell für Destinationsmanagement positiv auf die Innovationskraft und die Wettbewerbsfähigkeit der Pilotdestinationen auswirken. Gleichzeitig wird das im Projekt generierte Wissen nach Projektabschluss einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Handlungsfeld 6: Förderung der Beherbergungswirtschaft (SGH)

Eines der wichtigsten Kernprojekte des Umsetzungsprogramms 2012-2015 ist das Kernprojekt Nummer 25, welches die Prüfung strategischer Optionen für die SGH umfasst. Hiermit

sollen Möglichkeiten zur zukünftigen Entwicklung der SGH aufgezeigt und die Basis für anschliessende Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen gelegt werden.

Vor diesem Hintergrund wurde unter anderem die Fördertätigkeit der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit evaluiert.⁷⁰ Die Evaluationsergebnisse sind sehr erfreulich. Der SGH ist es gelungen, zwischen 2007 und 2012 ihre Fördertätigkeit kontinuierlich auszubauen. So konnte der Bestand an gewährten Darlehen in der Evaluationsperiode von 90 auf 135 Millionen Schweizerfranken erhöht werden (+50%). Dieser Ausbau erfolgte eigenwirtschaftlich, das heisst, dass die SGH die Betriebs- und Risikokosten selbständig tragen konnte. Während der Evaluationsperiode konnten die Personal- und Sachkosten um knapp einen Viertel gesenkt werden. In der gleichen Frist konnten die Wertberichtigungen und Rückstellungen gemäss den vorliegenden Evaluationsergebnissen von 25 auf 16 Prozent des Darlehensbestands reduziert werden. Damit haben sich parallel zum Ausbau der Fördertätigkeit die Risiken auf dem Darlehensbestand der SGH verkleinert. Die Evaluation hat weiter gezeigt, dass sich die Fördertätigkeit der SGH positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit der Beherbergungsbetriebe auswirkt. Die von der SGH mitfinanzierten Investitionen haben dazu geführt, dass sich die Anzahl der Betten und der Mitarbeitenden in den betreffenden Betrieben um rund einen Viertel erhöht haben.

Die volkswirtschaftliche Bedeutung der SGH zeigt sich einerseits im durch die SGH mitfinanzierten Gesamtinvestitionsvolumen in der Schweizer Hotellerie. Zwischen 2007 und 2012 lagen die durchschnittlichen Investitionen in die Beherbergungswirtschaft im Schweizer Alpenraum bei schätzungsweise 500 Millionen Schweizerfranken pro Jahr. Das hiermit zu vergleichende von der SGH mitfinanzierte Investitionsvolumen belief sich auf 139 Millionen Schweizerfranken pro Jahr. Damit betrug der Anteil der von der SGH im Alpenraum mitfinanzierten Investitionen in der Evaluationsperiode 2007-12 rund 28 Prozent. Andererseits wurden erhebliche Investitionsvolumen von der SGH begutachtet und anschliessend von den Banken allein finanziert. Dabei kommt der SGH somit die Rolle eines Gütesiegels zu.

Sowohl die einzelbetrieblichen Auswirkungen als auch die volkswirtschaftliche Relevanz belegen den positiven Effekt der SGH auf die Wettbewerbsfähigkeit der Beherbergungswirtschaft im Förderperimeter der SGH. Die Beratungsdienstleistungen der SGH ergänzen die Darlehensgewährung und tragen ebenfalls zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Beherbergungswirtschaft bei.

Befragungen von Kunden der SGH, Banken und kantonalen Wirtschaftsförderern sowie Workshops und Expertengespräche zeigen, dass die Kunden der SGH sowohl mit der Abwicklung der Finanzierung als auch mit den Beratungsdienstleistungen der SGH sehr zufrieden sind. Fast alle Befragten würden die SGH weiterempfehlen. Die Banken beurteilen die Zusammenarbeit mit der SGH ebenfalls positiv und bewerten die Mitwirkung der SGH an den Investitionsprojekten als massgeblich oder ausschlaggebend. Konkurrenzsituationen zur SGH werden nicht erwähnt. Die kantonalen Wirtschaftsförderer beurteilen die SGH hingegen ambivalent. Diese fordern teilweise eine verstärkte Förderung der Beherbergungswirtschaft über die SGH, allerdings ohne den Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit in Frage zu stellen.

Gleichzeitig wurde im Rahmen der vom SECO zur Prüfung der strategischen Optionen der SGH durchgeführten Analysen bei der aktuellen Beherbergungsförderung Optimierungsbedarf identifiziert. Neben der bereits erwähnten verstärkten Abstimmung der SGH mit der NRP (vgl. Handlungsfeld 3) besteht ein Bedarf zur Modernisierung der Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung.

Ergänzend ist auf das Kernprojekt Nummer 26 hinzuweisen, bei dem es um Massnahmen der SGH zur Abdämpfung der negativen Effekte der Frankenstärke auf den Schweizer Tourismus geht (vgl. hierzu nachfolgendes Kapitel 6.4.3).

⁷⁰ Vgl. Helbling Business Advisors AG, 2013.

Handlungsfeld 7: Touristische Landeswerbung (Schweiz Tourismus)

Das touristische Landesmarketing trägt wesentlich zur Attraktivität des Tourismuslandes Schweiz bei und der Organisation Schweiz Tourismus kann ein eindeutiger Erfolgsausweis zugestanden werden. Schweiz Tourismus verfolgt eine Dual-Strategie, welche einerseits das Halten der Marktposition auf dem Heimmarkt Schweiz und den etablierten Nahmärkten Europas sowie andererseits das Erschliessen und verstärkte Bearbeiten strategischer Wachstumsmärkte ausserhalb Europas beinhaltet. Die Aktivitäten von Schweiz Tourismus gemäss dem Kernprojekt Nummer 27 haben zudem wesentlich zur Abdämpfung der negativen Nachfrageeffekte der Frankenstärke beigetragen (vgl. Kapitel 6.4.2).

Handlungsfeld 8: Koordination und Kooperation in der Standortpromotion des Bundes

Die vorhandenen Synergiepotenziale zwischen touristischem Landesmarketing und dem Marketing für Schweizer Agrarprodukte sollen 2012 bis 2015 gezielt genutzt werden. Die hierbei im Vordergrund stehende Zusammenarbeit auf Projektebene bewährt sich. Dies gilt insbesondere für die Vorbereitungsarbeiten im Hinblick auf die Weltausstellung «Milano 2015» bei denen Schweiz Tourismus eng einbezogen wird.

6.2 Die Tourismuspolitik des Bundes im internationalen Vergleich

Immer mehr Länder entdecken und fördern den Tourismus als potenziellen Wachstumssektor. Neben der Nachfrageförderung steht dabei vermehrt auch die Entwicklung des touristischen Angebots im Fokus. In der Folge sind in vielen Ländern Tourismusstrategien entstanden, mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Tourismuswirtschaft zu steigern.⁷¹ Dieses Ziel soll primär über Qualitätssteigerungen und Produkteentwicklung im Tourismus erreicht werden. Dabei werden vermehrt eine bessere Nachhaltigkeit und eine grössere Diversifikation des touristischen Angebots angestrebt. Zudem wird in den Strategien vermehrt dem Querschnittscharakter des Tourismus Rechnung getragen, indem die Berührungspunkte zu weiteren Sektoralpolitiken berücksichtigt werden. Daneben setzt sich in den OECD-Ländern zunehmend die Erkenntnis durch, dass eine erfolgreiche Tourismusentwicklung die Zusammenarbeit der nationalen Tourismuspolitik mit regionalen und lokalen Behörden sowie der Tourismusindustrie bedingt.

Die jüngste Entwicklung in den Tourismuspolitiken der OECD-Länder lässt den Schluss zu, dass die Schweizer Tourismuspolitik im internationalen Vergleich gut positioniert ist. Erstens verfügt die Schweiz über eine Tourismusstrategie, welche bereits durch ein Umsetzungsprogramm konkretisiert wurde. Zweitens ist die Tourismuspolitik in die Standort- und Wirtschaftspolitik eingebettet und es bestehen regelmässige strukturierte Kontakte mit den Kantonen und der Tourismuswirtschaft. Diese Einbettung wurde mit dem 2012 zum ersten Mal durchgeführten Tourismus Forum Schweiz sogar noch vertieft und institutionalisiert. Mit der SGH, Innotour, Schweiz Tourismus und auch der NRP bestehen zudem etablierte und gut funktionierende Tourismusförderinstrumente, welche die Attraktivität des touristischen Angebots und den Marktauftritt des Tourismuslandes Schweiz stärken.

Neben dem Vergleich mit den Tourismusstrategien der OECD-Länder ist insbesondere ein Vergleich der nationalen Tourismuspolitik der Schweiz mit jener der Nachbarländern Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich aufschlussreich. Dieser zeigt, dass sowohl die Ziele wie auch die Strategien der Tourismuspolitik in den fünf Ländern ähnlich ausfallen. Bei den Zielen der Tourismuspolitik steht die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Tourismuswirtschaft überall im Zentrum der Bestrebungen. Dazu sind insbesondere Massnahmen zur Nachfrageförderung, zur Verbesserung der Rahmenbedingungen sowie zur Quali-

⁷¹ Vgl. OECD, 2012.

tätsverbesserung vorgesehen. Zusätzlich ist in allen Ländern der Aspekt der Nachhaltigkeit in den Zielsetzungen verankert. Unterschiede existieren jedoch teilweise auf der Ebene der eingesetzten direkten Tourismusförderinstrumente und insbesondere deren finanziellen Ausstattung.

Vergleichsweise gut aufgestellt ist die Schweiz im Bereich der Innovationsförderung. Als einziges der untersuchten Länder verfügt sie mit Innotour über ein unbefristetes Förderinstrument, welches neben dem Wissensaufbau und der Wissensdiffusion direkt Innovationen und Kooperationen fördert. Ähnliche Programme in den Nachbarländern Österreich, Deutschland, Frankreich und Italien sind weniger explizit auf Innovationen ausgerichtet, sondern fördern eher Ausbildung und Forschung im Tourismus. Allerdings gibt es in Österreich seit 2011 mit der Bund-Länder-Innovationsmillion ein bis 2013 befristetes Förderinstrument zur Förderung innovativer Leuchtturmprojekten, welches auf ähnlichen Prinzipien beruht wie Innotour.⁷²

Weiter schneidet die Schweizer Tourismusförderung im Vergleich der Mittelausstattung der nationalen Destinationsmarketing-Organisationen gut ab. Während in den umliegenden Ländern die Budgets in den letzten Jahren grösstenteils stabil (Österreich, Deutschland) oder rückläufig (Italien) waren, wurden die Budgets von Schweiz Tourismus sowie von Atout France⁷³ ausgebaut. Insgesamt verfügte Schweiz Tourismus 2011 im Vergleich der nationalen Marketingorganisationen über ein gut ausgestattetes Budget.

Die grössten Unterschiede finden sich im Vergleich der nationalen Hotellerieförderung.⁷⁴ Während die SGH hauptsächlich nachrangige Darlehen gewährt, kann beispielsweise die Österreichische Hotel- und Tourismusbank ÖHT neben Darlehen auch à-fonds-perdu-Beiträge sowie Bürgschaften gewähren. Daneben bietet sie weitere Dienstleistungen insbesondere im Beratungsbereich an.⁷⁵ Weniger ausgeprägt ist die Hotelförderung in Deutschland und Frankreich. In Deutschland kann die Kreditanstalt für Wiederaufbau KfW verbilligte Darlehen und Bürgschaften gewähren. In Frankreich gewährt die Oséo als beauftragte Instanz teilweise verbilligte Darlehen. In Italien existieren Hotelförderungen insbesondere auf der Ebene der Regionen.⁷⁶

Neben den erwähnten nationalen Förderinstrumenten existieren in den Vergleichsländern weitere Fördermechanismen. Insbesondere profitieren die Nachbarländer auch vom Strukturfonds der Europäischen Union, der Mittel für den Tourismus vorsieht. Dennoch lässt sich als Fazit des internationalen Vergleichs festhalten, dass die strategischen Grundlagen der Schweizer Tourismuspolitik dem internationalen Standard entsprechen und die Tourismuspolitik des Bundes im internationalen Vergleich insgesamt gut aufgestellt ist.

6.3 Exkurs: Möglichkeiten zum Aufbau einer Tourismusbank nach österreichischem Vorbild⁷⁷

6.3.1 Ausgangslage

In zwei vom Parlament überwiesenen Postulaten (Baumann, 12.3495 und Hassler, 12.3562) wird der Bundesrat aufgefordert, die Möglichkeiten zum Aufbau einer Tourismusbank nach österreichischem Vorbild aufzuzeigen. Um den Anpassungsbedarf des Aufbaus einer Tou-

⁷² Vgl. BMWFJ und ÖHT, 2011.

⁷³ Atout France ist die nationale Destinationsmarketing-Organisation Frankreichs.

⁷⁴ Vgl. BHP - Hanser und Partner AG, 2012.

⁷⁵ Ein vertiefter Vergleich der SGH mit der ÖHT folgt im Kapitel 6.3.

⁷⁶ Die Untersuchungen zeigen, dass insbesondere im Südtirol eine starke staatliche Hotellerieförderung besteht.

⁷⁷ Die folgenden Ausführungen basieren, mit Ausnahme des Kapitels 6.3.6, auf PWC, 2013.

rismusbank aufzuzeigen, ist als Grundlage das Darstellen der Unterschiede zwischen der SGH und der Österreichischen Hotel- und Tourismusbank ÖHT geeignet. Der Vergleich wird anhand der vier Themenfelder «Gesetzlicher Auftrag und Einbettung in die Tourismuspolitik», «Art und Einsatz der Förderinstrumente», «Governance» und «Finanzierung» vorgenommen. Danach folgt eine Beurteilung der Opportunität einer Tourismusbank.

6.3.2 Gesetzlicher Auftrag und Einbettung in die Tourismuspolitik

Der Förderauftrag der ÖHT ist insbesondere in Bezug auf die Fördersubjekte und den Förderperimeter weiter gefasst als der Förderauftrag der SGH. Während die ÖHT alle KMU-Betriebe des Tourismus im ganzen Land unterstützen kann, beschränkt sich die Fördertätigkeit der SGH auf Beherbergungsbetriebe in den Fremdenverkehrsgebieten und Badekurorten. Bei 66 Prozent der von der ÖHT im Jahr 2012 unterstützten Förderungsnehmer handelt es sich um Beherbergungsunternehmen, 25 Prozent sind der Gastronomie zuzurechnen. Bei den restlichen Förderungsfällen handelt es sich um infrastrukturelle Einrichtungen wie Beschneigungs- oder Golfanlagen, Reisebüros und Freizeiteinrichtungen. Die ÖHT ist das Hauptinstrument der österreichischen Tourismusförderung und zentraler Ansprechpartner, der sämtliche Anfragen im Bereich der Finanzierung koordiniert (One-Stop-Shop). Die SGH ist demgegenüber eines von mehreren tourismuspolitischen Förderinstrumenten auf Bundesebene. Im Gegensatz zur Schweiz ist in Österreich in Bezug auf die Beherbergungsförderung eine Zusammenarbeit der nationalen und der regionalen Behörden institutionalisiert. Wesentliche Unterschiede ergeben sich auch mit Blick auf die Zielsetzung: während die ÖHT eine Verbesserung/Aufwertung der Hotelstrukturen anstrebt, steht bei der SGH-Förderung die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Hotelbetriebe im Vordergrund.

6.3.3 Art und Einsatz der Förderinstrumente

Die ÖHT verfügt im Vergleich zur SGH über ein breiteres Förderinstrumentarium und kann neben Darlehen auch à-fonds-perdu Beiträge und Bürgschaften gewähren sowie Kooperationen, Innovationen und Jungunternehmen fördern. Die verschiedenen Förderinstrumente der ÖHT können kombiniert eingesetzt werden und im Gegensatz zur SGH, welche nachrangige Darlehen gewährt, kann die ÖHT auch im ersten Rang finanzieren. Zudem kann die ÖHT die einzelnen Investitionsprojekte sowohl absolut als auch relativ mit höheren Beiträgen unterstützen. Ein weiterer relevanter Unterschied zwischen der SGH und der ÖHT ist, dass die Fördersubjekte der ÖHT anhand ihrer touristischen Relevanz und nicht wie bei der SGH vorwiegend anhand ihrer Wirtschaftlichkeit beurteilt und ausgewählt werden.

6.3.4 Governance

Die ÖHT wird als privatrechtliche GmbH von privaten Banken beherrscht, wobei die Erfüllungsverantwortung der Tourismuspolitik in der Verantwortung der öffentlichen Hand liegt. Die SGH ist eine Genossenschaft des öffentlichen Rechts und wird trotz der mitgliedschaftlichen Strukturen (rund 800 Genossenschafter) vom Bund beherrscht. Die SGH und die ÖHT werden von einem Management operativ geführt und besitzen ein strategisches Leitorgan. Während bei der SGH die Gewährung von Darlehen ab 2 Millionen Schweizerfranken von der Verwaltung (strategisches Leitorgan) genehmigt werden muss, erfordert die Gewährung von Darlehen grösser als eine Million Euro über die ÖHT die Bewilligung einer politischen Fachkommission. Sowohl die SGH als auch die ÖHT werden von der öffentlichen Hand beaufsichtigt, wobei die Aufsicht über die ÖHT aufgrund der bankenrechtlichen Vorgaben komplexer ist als bei der SGH.

6.3.5 Finanzierung

Die Darlehensgewährung über die ÖHT erfolgt mit Mitteln der Trägerbanken sowie mit Mitteln aus öffentlichen Fonds. Für allfällige Darlehensverluste der ÖHT übernimmt der Bund eine Haftung. Die SGH verfügt zur Darlehensgewährung über ein zinsloses Bundesdarlehen und ist der Eigenwirtschaftlichkeit verpflichtet. Verluste auf dem Bundesdarlehen werden unter gewissen Umständen vom Bund getragen. Die Bilanzsumme der ÖHT betrug im Jahr

2012 1,3 Milliarden Schweizerfranken (1,1 Mrd. Euro) und bei der SGH 287 Millionen Schweizerfranken (inkl. Zusatzdarlehen). Damit ist die um die Hotellogiernächte korrigierte Bilanzsumme der ÖHT um den Faktor 1,8 höher als jene der SGH (ebenfalls korrigiert um die Hotellogiernächte).⁷⁸ Dies ist ein Indiz für eine höhere Förderung in Österreich.⁷⁹ Eine aktuelle Analyse des Walliser Tourismus Observatoriums kommt zu einem insgesamt ähnlichen Ergebnis.⁸⁰

Des Weiteren gewährt der Bund der ÖHT jährliche Budgetmittel (2012: 24 Mio. Euro) für à-fonds-perdu-Beiträge, Beratungsprojekte und die Innovationsförderung. Bezüglich der Möglichkeiten zur Absicherung der Darlehen ist die vorwiegend im Nachrang finanzierende SGH eingeschränkter als die ÖHT.

6.3.6 Schlussfolgerungen

Der Bundesrat beurteilt den Aufbau einer Tourismusbank in der Schweiz als nicht zweckmässig. Die staatlichen Tourismusförderungen in der Schweiz und in Österreich sind im historischen Kontext zu betrachten und nur bedingt miteinander vergleichbar. Die historische und institutionelle Pfadabhängigkeit hat zur Folge, dass der Aufbau einer Tourismusbank in der Schweiz nach österreichischem Vorbild weitreichende und kaum vorhersehbare Auswirkungen auf das gesamte nationale Standortförderungssystem hätte. Da in der Schweiz mit der SGH zudem bereits ein erfolgreiches Förderinstrument zur Förderung der Beherbergungswirtschaft besteht, müsste entschieden werden, ob die SGH zu einer Tourismusbank ausgebaut oder eine solche neben der SGH neu aufgebaut werden soll.

Der äusserst komplexe Aufbau einer Tourismusbank ist kaum zu rechtfertigen. Um dem österreichischen Vorbild zu entsprechen, müsste eine private Trägerschaft für die Tourismusbank gebildet werden. Das Förderinstrumentarium der ÖHT umfasst zudem Möglichkeiten, auf welche bei der SGH bewusst verzichtet wird und welche teilweise über andere Förderinstrumente zielführender erbracht werden können. Damit würde der Aufbau einer Tourismusbank weitere Förderinstrumente des Bundes, insbesondere die NRP aber auch die Kommission für Technologie und Innovation KTI tangieren. Ebenso müsste, je nach Förderauftrag an eine solche Bank, die Aufteilung der Verantwortung zwischen Kantonen und Bund neu definiert beziehungsweise das bewährte Subsidiaritätsprinzip der Bundesförderung hinterfragt werden. Des Weiteren ist der Einbezug der Politik bei der Darlehensgewährung kritisch zu beurteilen. Es besteht das Risiko, dass Investitionsvorhaben aus politischen Gründen als förderwürdig erachtet werden, deren Rentabilität langfristig ungewiss ist. Aus ordnungspolitischer Sicht sind auch die Einflussnahme der ÖHT auf die Beherbergungsstrukturen sowie mögliche markt- und wettbewerbsverzerrende Wirkungen der ÖHT-Förderung – insbesondere die Konkurrenz zu den privaten Finanzierungsinstituten – kritisch zu beurteilen. Zudem ist ein kausaler Zusammenhang zwischen der Fördertätigkeit der ÖHT und der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Hotel- und Tourismusbranche kaum zu erbringen.⁸¹

Der Vergleich der ÖHT mit der SGH liefert aber auch Ansatzpunkte für die Optimierung der Beherbergungsförderung in der Schweiz. Diesbezüglich zu nennen sind zum einen die grösseren Beleihungshöhen, welche beispielsweise eine substanzielle Unterstützung von Leuchtturmprojekten ermöglichen. Dabei handelt es sich in der Regel um grosse Projekte,

⁷⁸ Darauf hinzuweisen ist, dass in der Bilanzsumme der ÖHT die Schadloshaltungsverpflichtung des Bundes von gesamthaft 500 Milliarden Euro nicht enthalten ist. Zudem werden in diesem Vergleich die Kostenunterschiede, z.B. bei den Baukosten, zwischen der Schweiz und Österreich nicht berücksichtigt.

⁷⁹ In der Bilanzsumme der SGH von 287 Millionen Schweizerfranken sind die 100 Millionen Schweizerfranken des Zusatzdarlehens enthalten (vgl. Kapitel 6.4.3). Davon wurden bis Ende 2012 rund 17 Millionen Schweizerfranken verwendet. Die langfristig gesicherte Bilanzsumme der SGH betrug damit Ende 2012 203.6 Millionen Schweizerfranken. Vergleicht man diese verringerte Bilanzsumme mit jener der ÖHT (ebenfalls korrigiert um die Hotellogiernächte), erhöht sich der Faktor auf 2,5.

⁸⁰ Vgl. Walliser Tourismus Observatorium, 2013.

⁸¹ Vgl. PWC, 2013, BHP - Hanser und Partner AG, 2012.

welche eine Signalwirkung für zahlreiche Folgevorhaben haben sollen. Zum anderen weist die als One-Stop-Shop organisierte Tourismusförderung in Österreich auf eine potenziell besser koordinierte und effizientere Tourismusförderung hin. Der Bundesrat beabsichtigt, diese Erkenntnisse bei der Modernisierung der Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung sowie mittels der Optimierung der Abstimmung zwischen der SGH und der NRP zu berücksichtigen (vgl. Kapitel 7).

6.4 Reaktion der Tourismuspolitik auf die Finanz- und Wirtschaftskrise sowie auf die Frankenstärke

6.4.1 Überblick zu den beschlossenen Massnahmen im Bereich des touristischen Marketings

Anlässlich der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise hat der Bund zwischen November 2008 und September 2009 drei Stufen von Stabilisierungsmassnahmen beschlossen.⁸² Im Rahmen der im Februar 2009 beschlossenen zweiten Stufe der Stabilisierungsmassnahmen des Bundes zur Stützung der Auftrags- und Beschäftigungslage in der Schweiz und gegen den Konjunkturabschwung wurden die Mittel von Schweiz Tourismus um 12 Millionen Schweizerfranken aufgestockt. Mit den zusätzlichen Mitteln sollten Massnahmen ergriffen werden, um den erwarteten konjunkturell bedingten Nachfragerückgang abzdämpfen. Diese sollten gemäss den Vorgaben des Bundes zielgerichtet sein, zur richtigen Zeit wirken und vorübergehender Art sein. Mit total 15 Millionen Schweizerfranken wurde für den Sommer 2009 und das Winterhalbjahr 2009/10 eine Marketingoffensive lanciert, wobei die Branche 3 Millionen Schweizerfranken zu den Kosten des Impulsprogramms 2009/10 beitrug. Bearbeitet wurden die Märkte mit dem grössten Potenzial, nämlich die Schweiz, Deutschland, Frankreich und Italien. Konkret wurden preislich attraktive Angebote via Inserate, Flyer oder Leserreisen beworben oder direkt auf MySwitzerland.com platziert. Ein wichtiges Element des Programms war weiter die Raiffeisen-Aktion 2009.

Das zweite Impulsprogramm 2011/12 wurde 2011 im Rahmen des Massnahmenpakets zur Abfederung der negativen Auswirkungen des hohen Aussenwerts des Frankens auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft initiiert. Das Ziel war, mittels einer Kampagne, welche den Erlebniswert der Schweiz vor die Preiswahrnehmung setzte, die Nachfrage aus dem Heimmarkt zu stabilisieren und die Chancen auf den Nah- und neu den Fern- und Wintermärkten zu nutzen. Die Strategie bestand also darin, durch Inspiration und Reisetipps Reisen auszulösen. Dadurch unterschied sich das Impulsprogramm 2011/12 von einem reinen Angebotsmarketing. Zur Stützung des Heimmarktes hat Schweiz Tourismus unter anderem eine Inseratekampagne mit inspirierenden Landschaftsbildern gestartet. Zudem wurde eine Broschüre erstellt, welche die 100 schönsten Schweiz-Erlebnisse, die man gemäss Kampagne als Schweizer einmal im Leben gesehen haben sollte, präsentierte. Während in den Nahmärkten ebenfalls eine Inspirationskampagne durchgeführt wurde, erfolgte in den Fernmärkten eine Nachfrageförderung in Kooperation mit lokalen Tour Operatoren. Erneut hat die Branche zusätzlich zu den 12 Millionen Schweizerfranken Bundesmittel 3 Millionen Schweizerfranken eingesetzt.

Im Rahmen der parlamentarischen Beratung der Botschaft über die Standortförderung 2012-2015 wurde der Zahlungsrahmen für Schweiz Tourismus zweckgebunden um weitere 12 Millionen Schweizerfranken für ein drittes Impulsprogramm erhöht.⁸³ Mit den zusätzlichen Mitteln konnte Schweiz Tourismus ein drittes Impulsprogramm 2012/13 durchführen. Bezüg-

⁸² Vgl. SECO, 2012a.

⁸³ Gleichzeitig wurden die ordentlichen Mittel für Schweiz Tourismus für die Periode 2012-2015 gegenüber der Periode 2008-2011 um 19 Millionen Schweizerfranken auf 210 Millionen Schweizerfranken aufgestockt. Insgesamt beläuft sich damit der Zahlungsrahmen für Schweiz Tourismus für die Periode 2012-2015 auf 222 Millionen Schweizerfranken.

lich Ausrichtung war es eine Fortsetzung des Impulsprogramms 2011/12. Erneut standen der Heim- sowie die Nah- und Fernmärkte im Fokus. Für alle Zielmärkte wurde zusammen mit Google eine eOffensive gestartet, um einen Besucheranstieg auf MySwitzerland.com zu erzielen. Zudem wurde für die Schweiz zusammen mit Coop die Kampagne «Typische Schweiz» realisiert, welche neue Ideen zum Erleben der typischen Schweiz vermitteln und zusammen mit einem Gutschein-Konzept zu Buchungen animieren sollte. Auf den Nahmärkten lag der Fokus auf differenzierenden Angeboten wie beispielsweise Panoramazüge oder Unterkünfte am Wasser. Diese wurden mittels Beilagen in hoher Auflage vermittelt. In den Fernmärkten kooperierte Schweiz Tourismus erneut mit verschiedenen Tour Operators. Neben dem Bund (12 Mio. CHF) beteiligte sich die Tourismusbranche mit 0,8 Millionen Schweizerfranken. Weiter erbrachten Kooperations- und Distributionspartner wie die UBS oder Coop Barterleistungen in der Höhe von mehreren Millionen Schweizerfranken.

6.4.2 Gesamtevaluation zu den Impulsprogrammen 2009/2010, 2011/2012 und 2012/2013 von Schweiz Tourismus

Die Gesamtevaluation zu den Impulsprogrammen 2009/2010, 2011/2012 und 2012/2013 von Schweiz Tourismus bestätigt, dass dank den Programmen die negativen Effekte der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie der Frankenstärke spürbar abgeschwächt werden konnten.⁸⁴ Insgesamt beeinflussten die verschiedenen Massnahmen von Schweiz Tourismus 3,7 Millionen zusätzliche Logiernächte in der Schweizer Hotellerie und der Parahotellerie, womit ein touristischer Umsatz von rund 846 Millionen Schweizerfranken verbunden war (vgl. Tabelle 2). Damit wurden die in den jeweiligen Programmvereinbarungen mit dem SECO festgehaltenen Wirkungsziele deutlich übertroffen. Obwohl die Impulsprogramme den Rückgang der Logiernächte in der Schweiz nicht stoppen konnten, wäre dieser ohne Impulsprogramme deutlich stärker ausgefallen.

Die grössten Effekte konnten dabei auf dem Binnenmarkt erzielt werden. Jede zweite durch die Impulsprogramme beeinflusste Logiernacht wurde im Binnentourismus generiert. Einerseits ist dies auf den starken Fokus der Programme, die inländische Nachfrage zu stützen, zurückzuführen. Andererseits zeigt sich darin auch das hohe Potenzial des Binnentourismus.

Tabelle 2: Mitteleinsatz und Wirkung der Impulsprogramme

	Mitteleinsatz [CHF]	beeinflusste Logiernächte	beeinflusster Umsatz [CHF]
Impulsprogramm 2009/2010	14,6 Mio.	1,637 Mio.	378 Mio.
Impulsprogramm 2011/2012	12,3 Mio.	1,313 Mio.	281 Mio.
Impulsprogramm 2012/2013 ⁸⁵	9,9 Mio.	0,713 Mio.	187 Mio.
Total	36,8 Mio.	3,663 Mio.	846 Mio.

Quelle: Schweiz Tourismus

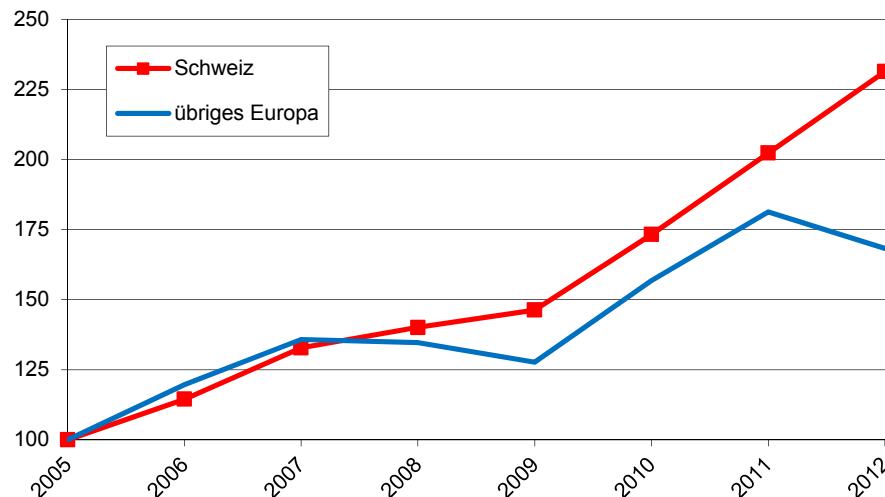
Gleichzeitig konnte dank den zusätzlichen Mitteln die Nachfrage aus den strategischen Wachstumsmärkten deutlich gesteigert werden. Die Impulsprogramme erlaubten es Schweiz Tourismus, in strategisch wichtigen Fernmärkten mit einem hohen Nachfragepotenzial neue Kooperationen mit Reiseveranstaltern einzugehen und zusätzliche Destinationen und Produkte zu lancieren. Die nachfolgende Abbildung 24 zeigt, dass sich die Hotellogiernächte von Gästen aus den strategischen Wachstumsmärkten Brasilien, Russland, Indien, China, den Golfstaaten sowie Südkorea in der Schweiz insbesondere seit 2008 deutlich dynami-

⁸⁴ Vgl. Schweiz Tourismus, 2013.

⁸⁵ Hier kann lediglich der Teil Sommer 2012 berücksichtigt werden, weil die Zahlen für die Wintersaison 2012/2013 noch nicht vorliegen.

scher entwickelt haben als im übrigen Europa. Diese positivere Entwicklung in der Schweiz dürfte wesentlich auf das dank den Impulsprogrammen mögliche stärkere Engagement von Schweiz Tourismus zurückzuführen sein. Damit haben die verschiedenen Impulsprogramme nachhaltig positiv zur touristischen Nachfrage aus diesen Ländern beigetragen und gleichzeitig die Abhängigkeit des Schweizer Tourismus von den währungssensitiven europäischen Nahmärkten reduziert.

Abbildung 24: Entwicklung der Hotellogiernächte aus den BRIC-Staaten, den Golf-Staaten sowie aus Südkorea in der Schweiz und im übrigen Europa



Index: 2005 = 100

Quelle: Schweiz Tourismus

Die Wirkungsanalyse hat weiter gezeigt, dass die Bearbeitung der Nahmärkte vergleichsweise herausfordernd war. In diesen Märkten kam zur Frankenstärke noch eine aufgrund der Eurokrise schwache Konsumlaune erschwerend dazu. Damit mussten die Impulsmassnahmen von Schweiz Tourismus praktisch zwei Widerstände überwinden. Daraus lässt sich die Erkenntnis ableiten, dass bei erschwelter Marktlage der Wirkungsgrad sinkt und mehr Mittel zur gleichen Impulsauslösung nötig sind.

Die Resultate der Gesamtevaluation bestätigen den positiven Befund der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK, welche in der Evaluation der Konjunkturmassnahmen des Bundes 2008-2010 festgehalten hat, dass die Massnahmen zur Förderung der Tourismusbranche in der Krise 2009 als eine von nur wenigen ergriffenen Massnahmen direkt den Nachfragerückgang als Kern der Krise anging.⁸⁶ Die EFK hat weiter festgehalten, dass die Massnahmen von Schweiz Tourismus 2009/2010 nicht nur zielgerichtet, sondern auch zusätzlich und zeitgerecht waren. Damit erfüllten sie die Kriterien, welche die EFK an geeignete Konjunkturmassnahmen stellt, vollumfänglich.

Exkurs: Die Wirkungsmessung von Schweiz Tourismus⁸⁷

Die ordentliche Wirkungsmessung von Schweiz Tourismus zeichnet den Zusammenhang zwischen ihrer Marketingtätigkeit und den beeinflussten Logiernächten und Umsätzen nach. In einem ersten Schritt berechnet Schweiz Tourismus auf der Basis einer repräsentativen, mehrere Tausend Personen umfassenden Umfrage den Einfluss verschiedener Kommunikationsinstrumente auf den Entscheid der Touristen, in der Schweiz Ferien zu machen. In einem zweiten Schritt wird ermittelt, wie gross der Beitrag von Schweiz Tourismus in einer gegebenen Periode an der Erstellung und Verbreitung der verschiedenen

⁸⁶ Vgl. EFK, 2012.

⁸⁷ Vgl. Schweiz Tourismus, 2013.

Kommunikationsinstrumente ist. Mittels Multiplikation der Beeinflussungsquote eines Kommunikationsinstruments mit der entsprechenden Anteilsquote von Schweiz Tourismus und der Zahl der Logiernächte kann der Anteil der Logiernächte, der von Schweiz Tourismus beeinflusst wurde, geschätzt werden. Da in der repräsentativen Umfrage von Schweiz Tourismus auch die durchschnittlichen Tagesausgaben der Gäste erhoben werden, lässt sich auch der beeinflusste Umsatz ableiten.

Die Wissenschaftlichkeit des Modells wurde in einem Gutachten der Universität St. Gallen im November 2006 bestätigt. Im gleichen Gutachten wurden auch die Anteile von Schweiz Tourismus an der Beeinflussung durch die einzelnen Kommunikationsinstrumente validiert. Ein im Rahmen der Gesamtevaluation von der Universität St. Gallen durchgeführter Vergleich der Wirkungsmessung verschiedener nationaler Tourismusorganisationen hat weiter gezeigt, dass die Wirkungsmessung von Schweiz Tourismus bezüglich konzeptioneller und empirischer Basis vorbildlich ist und im internationalen Vergleich wohl als am weitesten entwickelt bezeichnet werden kann.

Die Wirkungsmessung der Impulsmassnahmen basiert grösstenteils auf der ordentlichen Wirkungsmessung. So werden einerseits die zusätzlichen Marketingmassnahmen, andererseits die zusätzlichen Besuche der Schweiz Tourismus-Homepage mit den aus der ordentlichen Wirkungsmessung bekannten Beeinflussungsquoten multipliziert. Da bei klassischen Promotionen der Grenznutzen stark abnehmend sein dürfte, wird jedoch eine Sättigungswirkung berücksichtigt. Daneben erfasst die Impulsmessung auch die direkt gebuchten Sonderangebote, welche in den Impulsprogrammen vermarktet wurden. Ein Gutachten von Rütter + Partner bestätigt, dass die Wirkungsmessung der Impulsprogramme logisch konsistent, transparent und nachvollziehbar ist. Gleichzeitig seien das Messkonzept, die getroffenen Annahmen und Schätzungen überwiegend auf eine konservative Schätzung der Wirkung von Schweiz Tourismus ausgerichtet, was eine Überschätzung der tatsächlichen Wirkungen unwahrscheinlich machen würde.

6.4.3 Zusatzdarlehen an die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit

Ebenfalls im Rahmen des im August 2011 vom Parlament verabschiedeten Massnahmenpakets zur Abfederung der negativen Auswirkungen des hohen Aussenwerts des Frankens auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft (vgl. Kapitel 6.4.1) wurde das Bundesdarlehen an die SGH vorsorglich und bis Ende 2015 befristet um 100 Millionen Schweizerfranken aufgestockt.

Hintergrund des Zusatzdarlehens für die SGH war, dass aufgrund der einbrechenden Margen und einer Verschlechterung der betriebswirtschaftlichen Situation der Tourismuswirtschaft eine grosse Zurückhaltung der privaten Banken bei der Finanzierung von Beherbergungsobjekten erwartet wurde. Die 100 Millionen Schweizerfranken sollten der SGH genügend Spielraum bieten, um bei einer sich daraus ergebenden Kreditverknappung in die Bresche zu springen. Damit sollte sichergestellt werden, dass die Tourismuswirtschaft trotz ihrer angespannten betriebswirtschaftlichen Lage die notwendigen Investitionen in die Infrastruktur tätigen kann. Da die SGH nur die Restfinanzierung von etwa 20 Prozent übernimmt (langfristiger Durchschnittswert), versprach man sich von der Massnahme einen hohen Investitionsmultiplikator. Ende 2015 sollen die zu diesem Zeitpunkt eingesetzten Mittel als dauerhafte Erhöhung des Bundesdarlehens von heute 136 Millionen bei der SGH belassen werden. Gemäss Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Abfederung der Frankenstärke und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie zum Bundesbeschluss über den Nachtrag IIa zum Voranschlag 2011 vom 31. August 2011 soll der bis Ende 2015 nicht beanspruchte Teil der zusätzlich gewährten 100 Millionen an den Bund zurückfliessen.

Bis Ende Kalenderjahr 2012 verwendete die SGH rund 17 Millionen Schweizerfranken aus dem Zusatzdarlehen. Dies ermöglichte eine expansivere Förderung der Beherbergungswirtschaft durch die SGH. Damit konnte die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Beherbergungswirtschaft in einer konjunkturell schwierigen Zeit gestützt werden. Die Massnahme bleibt trotz der sich abzeichnenden Erholung der Hotellogiernächte (vgl. Kapitel 5.1) für die

nächsten Jahre angebracht. Weil die Liquiditätslage und Eigenkapitalbasis vieler Hotelbetriebe aufgrund des schwierigen konjunkturellen Umfelds angespannt ist, besteht die Gefahr, dass Umbauprojekte oder Hotelenerweiterungen zurückgestellt werden. Damit bleibt die Möglichkeit eines Investitionsstaus in der Schweizer Hotellerie bestehen.

6.4.4 Von der SGH aufgrund der touristischen Nachfrageschwäche ergriffene Konjunkturmassnahmen

Im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags kann die SGH über ihre Kreditpolitik und Kreditkonditionen kurzfristig und befristet unterstützende Massnahmen ergreifen, um zu verhindern, dass mittelfristig ein Investitionsstau eintritt. Auf dieser Basis hat die SGH in eigener Verantwortung für die Jahre 2012 und 2013 Konjunkturmassnahmen beschlossen, welche wesentlich zu einem Ausbau der Fördertätigkeit beigetragen haben. Konkret wurden erstens sowohl dauerhafte als auch zeitlich befristete Zinsreduktionen auf neue und bestehende Darlehen gewährt. Zweitens bot die SGH erleichterte Sistungsmöglichkeiten für Amortisationen von bestehenden Darlehen an. Die dritte ergriffene Massnahme war die Möglichkeit, Investitionen, welche 2010, 2011 oder 2012 über die eigene Liquidität der Betriebe getätigt wurden, rückwirkend durch die SGH finanzieren zu lassen.

Insgesamt wurden 2012 Amortisationsleistungen in der Höhe von 2,6 Millionen Schweizerfranken sistiert. Weiter wurden ebenfalls 2012 Investitionen in der Höhe von 4 Millionen Schweizerfranken nachträglich durch die SGH finanziert. Zudem haben die verschiedenen gewährten Zinsreduktionen die Zinszahlungen der Betriebe 2012 um insgesamt 0,5 Millionen Schweizerfranken reduziert. Dank den verschiedenen Zusatzmassnahmen der SGH konnte insbesondere die Liquiditätslage der unterstützten Betriebe verbessert werden.

6.5 Identifikation des tourismuspolitischen Handlungsbedarfs

Am Ursprung des Tourismusberichts stand die Debatte um zusätzliche Mittel für ein weiteres Impulsprogramm zur Abdämpfung der konjunkturell begründeten Nachfrageschwäche (vgl. Kapitel 1). In der Tat haben verschiedene Sondereffekte wie die wirtschaftlichen Schwierigkeiten in Europa und die damit einhergehende massive Überbewertung des Frankens die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus kurzfristig eingeschränkt. Damit war ein starker Rückgang der Hotellogiernächte insbesondere im Alpenraum verbunden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die erwähnten konjunkturellen Schwierigkeiten in den nächsten Jahren überwunden werden können. Hierfür gibt es vorab drei Gründe: Die Effekte des starken Schweizerfrankens werden durch die bestehenden Inflationsdifferenzen zwischen der Schweiz und dem Euroraum abgeschwächt. Hinzu kommt, dass sich die touristische Nachfrage aus dem Euroraum dank der Stabilisierung der Schuldensituation in Europa und der damit verbundenen wirtschaftlichen Erholung allmählich wieder belebt. Und drittens ist davon auszugehen, dass es zu Nachholeffekten bei der touristischen Nachfrage aus dem Euroraum kommen wird. Viele regelmässige Schweiz Besucher, welche in den letzten Jahren aus Kostengründen auf eine Schweiz Reise verzichtet haben, werden dies dank der verbesserten Situation vermehrt wieder tun. In der Folge dürfte sich die touristische Nachfrage in der Schweiz in den nächsten Jahren merklich erholen (vgl. Kapitel 5.1). Aus diesem Grund besteht aktuell keine Notwendigkeit für zusätzliche konjunkturelle Massnahmen.

Während die konjunkturellen Herausforderungen voraussichtlich rasch überwunden werden können, steht der Schweizer Tourismus unvermindert vor grossen strukturellen Herausforderungen (vgl. Kapitel 4). Es ist offensichtlich, dass Verbesserungen bezüglich der preis- und kostenseitigen Wettbewerbsnachteile sowie der strukturellen Defizite auf betrieblicher Ebene sowie auf Destinationsebene notwendig sind, damit der Schweizer Tourismus zukünftig sein an sich vorhandenes Wachstumspotenzial ausschöpfen und sich die vom Bundesrat in der Wachstumsstrategie 2010 formulierte Vision erfüllen kann. Das Bewältigen der beschriebenen Herausforderungen ist hauptsächlich Aufgabe der touristischen Akteure selber. Die tou-

rismuspolitischen Instrumente des Bundes können und sollen hierzu nur subsidiär und unter Einhaltung klarer ordnungspolitischer Grundsätze unterstützend wirken.

Die beschriebenen Herausforderungen wurden bereits in der Wachstumsstrategie 2010 identifiziert. Gleichzeitig wurde 2010 die aktuelle Tourismuspolitik mit ihren Instrumenten als geeignet befunden, die Branche beim Überwinden der Herausforderungen zu unterstützen. Dieser Befund wird von verschiedenen für die einzelnen Tourismusförderinstrumente durchgeführten Evaluationen und Wirkungsmessungen gestützt. Diese bestätigen die Wirksamkeit der Tourismuspolitik des Bundes. Zudem erlaubt das Umsetzungsprogramm, innerhalb der Tourismuspolitik bei Bedarf gezielte Schwerpunkte zu setzen. Nicht zuletzt zeigen die positiven Effekte der jüngsten Stützungsmaßnahmen, dass die bestehende Tourismuspolitik des Bundes über geeignete Instrumente verfügt, um auch auf konjunkturelle Sondereffekte reagieren zu können. Das vorhandene Instrumentarium erlaubt es, bei Bedarf rasch und gezielt Zusatzmassnahmen zu ergreifen. Als Fazit zur Wirksamkeit der aktuellen Tourismuspolitik lässt sich festhalten, dass sich die tourismuspolitischen Förderinstrumente Innotour, SGH und Schweiz Tourismus ergänzen und unter Einbezug der Neuen Regionalpolitik nachgewiesenermassen ein wirkungsvolles und flexibles Förderinstrumentarium bilden. Eine grundsätzliche Neuorientierung der Tourismuspolitik des Bundes ist damit nicht angebracht.

Gleichwohl besteht innerhalb des bestehenden tourismuspolitischen Instrumentariums des Bundes Optimierungsbedarf. So hat die Prüfung der strategischen Optionen der SGH gezeigt, dass bei den Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung Modernisierungs- und Anpassungsbedarf besteht. Die in diesem Rahmen durchgeführten Studien weisen weiter darauf hin, dass in der engeren Abstimmung der beiden Förderinstrumente SGH und NRP Potenzial für eine höhere Wirksamkeit brachliegt.

Ebenfalls Anpassungsbedarf bei den tourismuspolitischen Förderinstrumenten bringt die Annahme der Zweitwohnungsinitiative mit sich. Dafür spricht erstens die aktuelle Unsicherheit bezüglich der finalen Ausgestaltung der neuen regulatorischen Rahmenbedingungen. Diese führt in der Tendenz dazu, dass Investitionen einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind und daher tendenziell zurückgestellt werden. Damit ist die Gefahr eines Investitionsstaus verbunden. Dieses Risiko wird zusätzlich erhöht durch den in den nächsten Jahren allgemein erwarteten Anstieg der Teuerung und des Zinsniveaus.

Der Tourismuswirtschaft steht zweitens ein herausfordernder Anpassungsprozess an die neuen regulatorischen Rahmenbedingungen bevor (vgl. Kapitel 4.3). Dieser dürfte in der Transformationsphase zu einem beschleunigten Strukturwandel im Tourismus führen. Wie herausfordernd diese Anpassung an die neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen ausfallen wird, hängt entscheidend davon ab, wie tourismusfreundlich das Zweitwohnungsgesetz ausgestaltet sein wird. Es ist insgesamt davon auszugehen, dass die Finanzierungslücke in der Ferien-Hotellerie an Relevanz gewinnen wird. Damit dürfte die Realisierung von Hotel- und Neubauprojekten in Zukunft erschwert werden. Durch das zumindest partielle Wegfallen des Zweitwohnungsbaus fehlen zudem den Tourismusgemeinden Steuereinnahmen zur Finanzierung der touristischen Basisinfrastruktur. Können die finanziellen Lücken der Hotellerie und der Gemeinden nicht kompensiert werden, droht ein Attraktivitätsverlust in der gesamten Destination.

Die Zweitwohnungsinitiative erhöht folglich die Dringlichkeit, neue Wachstumsmodelle und alternative Finanzierungskreisläufe für alpine Destinationen umzusetzen, weil sie das bisherige Wachstums- und Finanzierungsmodell via Zweitwohnungsbau erschwert oder verunmöglicht. Es geht also darum, Wachstumsmodelle zu suchen, welche weniger auf einer Siedlungsexpansion beruhen, sondern auf Erneuerung und bessere Auslastung bestehender touristischer Infrastrukturen hinzielen. Wenn es der Schweizer Tourismuswirtschaft gelingt, sich in diese Richtung zu entwickeln, dürfte die Zweitwohnungsinitiative langfristig sogar zu einer gewünschten Entwicklung des Schweizer Tourismus in Richtung nachhaltiges Wachstum beitragen.

Zusammenfassend lässt sich bezüglich der Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative festhalten, dass diese den Schweizer Tourismus nicht vor grundlegend neue strukturelle Herausforderungen stellt. Damit sind die vorhandene Strategie und die bestehenden tourismuspolitischen Instrumente weiterhin geeignet, um den Strukturwandel zu begleiten und die Tourismuswirtschaft im Bewältigen der anstehenden Herausforderungen zu unterstützen. Eine grundsätzliche Neuausrichtung der Tourismuspolitik des Bundes, insbesondere der Aufbau einer Tourismusbank nach österreichischem Vorbild (vgl. Kapitel 6.3), ist auch vor dem Hintergrund der Zweitwohnungsinitiative nicht notwendig.

Gleichwohl drängen sich zur Begleitung und Abfederung der Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative befristete und unbefristete Massnahmen auf. Dabei gilt es zu beachten, dass die Hauptverantwortung für begleitende Massnahmen zur Zweitwohnungsinitiative aufgrund der Thematik und der Zuständigkeiten bei den betroffenen Kantonen und Gemeinden liegt. Diese können via aktive Baulandpolitik, raumplanerische Massnahmen oder neue Lösungsansätze zur Finanzierung des Tourismus auf lokaler respektive kantonaler Ebene aktiv werden.

Die unmittelbarste Herausforderung für die Tourismuswirtschaft dürfte die erwähnte mit der Zweitwohnungsinitiative verbundene Unsicherheit sein, mit der die Gefahr eines Investitionsstaus verbunden ist. Wie die Ausführungen zu den von der SGH ergriffenen Sondermassnahmen zeigen, ist die aktuelle Tourismuspolitik in der Lage, zielführende Massnahmen gegen einen drohenden Investitionsstau zu ergreifen. Damit scheint es sinnvoll, auf den bestehenden Massnahmen aufzubauen. Weil die Unsicherheit mit der Verabschiedung der Ausführungsgesetzgebung sowie nach deren Inkrafttreten im Zeitverlauf abnehmen dürfte, scheint eine zeitliche Befristung allfälliger Massnahmen zweckdienlich.

Ebenfalls auf die bestehenden und wirkungsvollen Instrumente SGH, Innotour und NRP zurückgegriffen werden kann bei den befristeten Massnahmen zur Begleitung des Anpassungsprozesses an die neue Regulierung. Dabei gilt es sinnvollerweise, einen Fokus zu legen auf Projekte, welche die Destinationen befähigen, alternative Entwicklungspfade einzuschlagen. Die bestehenden Instrumente haben zudem den Vorteil, dass die zu ergreifenden Massnahmen rasch umgesetzt werden können.

Neben den befristeten Massnahmen zur Begleitung und Abdämpfung der Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative besteht weiter Bedarf für unbefristete Massnahmen. Diese lassen sich in die ohnehin anstehende Modernisierung der Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung integrieren. So bieten sich einerseits eine Prüfung der Erhöhung des maximalen Darlehensbetrages sowie eine Prüfung der Flexibilisierung der Darlehens- und Haftungsgrenze der SGH an. Damit kann dem Umstand Rechnung getragen werden, dass insbesondere 4- und 5-Sterne-Hotels beziehungsweise die für die regionale Entwicklung nötigen Leuchttürme und «Lead-Betriebe» von der Zweitwohnungsinitiative betroffen sind. Andererseits ist eine Abstimmung des Beherbergungsbegriffs in den Vollzugsbestimmungen der SGH an die Terminologie, wie sie im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung zur Zweitwohnungsinitiative erarbeitet wird, notwendig. Dabei soll auch eine Abstimmung mit den Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) vorgenommen werden.

7 Die Weiterentwicklung der Tourismusstrategie des Bundesrates

7.1 Tourismuspolitische Massnahmen im Überblick

Die Ausführungen im Kapitel 6.5 legen die Schlussfolgerung nahe, dass es keinen Bedarf für eine grundlegende Neuorientierung der Tourismusstrategie des Bundesrates gibt. Damit verbleibt weiterhin die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Tourismusunternehmen das primäre Ziel der Tourismuspolitik des Bundes. Daneben sollen wie bis anhin, unter Berücksichtigung der Grundsätze der Nachhaltigen Entwicklung, die Attraktivität des touristischen Angebots gesteigert und der Marktauftritt des Tourismuslandes Schweiz gestärkt werden.

Allerdings hat die Prüfung der strategischen Optionen der SGH verschiedene Möglichkeiten aufgezeigt, wie die bereits erfolgreiche Förderung der Schweizer Beherbergungswirtschaft weiter gestärkt werden kann. Dabei geht es darum, die Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung zu modernisieren. Weiter soll im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsinitiative der finanzielle Spielraum der SGH vergrössert werden. Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Zweitwohnungsinitiative die Finanzierung von Hotelprojekten erschwert. Weil neben der SGH unter gewissen Voraussetzungen auch die NRP die Schweizer Beherbergungswirtschaft unterstützt, ist die optimale Abstimmung der beiden Förderinstrumente eine wichtige Voraussetzung für einen effizienten Einsatz der Bundesmittel. Diesbezüglich wurde ebenfalls Anpassungsbedarf identifiziert.

Die Annahme der Zweitwohnungsinitiative führt während einer Übergangsphase zusätzlich zu einer Unsicherheit der touristischen Akteure. Daneben wird sie den Strukturwandel insbesondere im alpinen Tourismus beschleunigen. Der Bundesrat erachtet es als unabdingbar, erstens die negativen Folgen der bestehenden Unsicherheit abzdämpfen und zweitens den beschleunigten Strukturwandel zu begleiten und abzufedern. Ersteres lässt sich mit der Vergrösserung des finanziellen Spielraums der SGH bewerkstelligen. Für die Begleitung und Abfederung des infolge der Zweitwohnungsinitiative beschleunigten Strukturwandels schlägt der Bundesrat in einem zweiten Teil der tourismuspolitischen Massnahmen ein Impulsprogramm 2016-2019 vor.

Zusammenfassend schlägt der Bundesrat ein Massnahmenpaket vor, welches sich grundsätzlich in die zwei Teile «Optimierung der Beherbergungsförderung» und «Impulsprogramm 2016-2019» aufteilen lässt. Die einzelnen Massnahmen sind im Folgenden tabellarisch dargestellt:

Tabelle 3: Massnahmenpaket zur Anpassung der bestehenden Tourismuspolitik

Tourismuspolitisches Massnahmenpaket	
Teil I	Optimierung der Beherbergungsförderung
	1. Modernisierung der Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung 1.1 Modernisierung Beherbergungsbegriff 1.2 Bereinigung Förderperimeter 1.3 Neues Geschäftsreglement 1.4 Optimierungen bzgl. Corporate Governance Leitsätze des Bundesrats
	2. Vergrösserung des finanziellen Spielraums der SGH 2.1 Verlängerung Zusatzdarlehen bis Ende 2019 2.2 Prüfung der Erhöhung des maximalen Darlehensbetrages und der Flexibilisierung der Darlehens- und Haftungsgrenze (dauerhaft)
	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

7.2 Teil I: Optimierung der Beherbergungsförderung

Mit der Optimierung der Beherbergungsförderung soll zum einen deren Wirkung optimiert werden, zum andern werden Anpassungen aufgrund der Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative vorgeschlagen.

7.2.1 Modernisierung der Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung

Die Überprüfung der strategischen Optionen der SGH hat gezeigt, dass bei den Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung Modernisierungs- und Anpassungsbedarf besteht. Die Modernisierungsmassnahmen erfordern Anpassungen der Verordnung zum Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft und des Geschäftsreglements der SGH. Eine Revision des Bundesgesetzes über die Förderung der Beherbergungswirtschaft sollte hierfür voraussichtlich nicht nötig sein.

Modernisierungs- und Anpassungsbedarf besteht insbesondere in Bezug auf den Beherbergungsbegriff. Die Wirkungsanalysen des SECO zur Zweitwohnungsinitiative haben aufgezeigt, dass sich die Grenzen zwischen den verschiedenen Beherbergungsformen immer stärker vermischen. Gleichzeitig mit der zunehmenden Querfinanzierung von Beherbergungsbetrieben über den Bau und Verkauf von Zweitwohnungen seit dem Ende der 1990er-Jahre sind vermehrt hybride Beherbergungsformen an der Schnittstelle zwischen der klassischen Hotellerie und Ferienwohnungen entstanden. Der Differenzierung zwischen den verschiedenen Beherbergungsformen in Verbindung mit präzisen Definitionen wird deshalb bei der Ausarbeitung der Ausführungsgesetzgebung zur Zweitwohnungsinitiative eine zentrale Bedeutung beigemessen. In Bezug auf die Beherbergungsförderung des Bundes ist entscheidend, dass der vorliegende Entwurf des Zweitwohnungsgesetzes die Definition von «Strukturierten Beherbergungsbetrieben» vorsieht, welche weiterhin gebaut werden dürfen.

Der Bundesrat sieht vor, den aktuellen Beherbergungsbegriff in den Vollzugsbestimmungen der Beherbergungsförderung mit der Terminologie des Ausführungsgesetzes zur Zweitwohnungsinitiative abzustimmen. Dabei soll auch eine Abstimmung mit den Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) vorgenommen werden. Damit wird sichergestellt, dass der Bund über die SGH in Zukunft die gesamte Breite der im Rahmen der Zweitwohnungs-Ausführungsgesetzgebung weiterhin gewünschten Beherbergungsformen unterstützen kann. Zudem wird mit der Modernisierung des Beherbergungsbegriffs geklärt, dass die SGH unter gewissen Voraussetzungen die für die Beherbergungswirtschaft direkt erforderlichen und wirtschaftlich tragbaren Infrastrukturen (konzeptkonforme Grundstücke sowie Bauten und Räumlichkeiten, Installationen und Einrichtungen, vgl. Homepage SGH⁸⁸) fördern kann.

Modernisierungs- und Anpassungsbedarf besteht des Weiteren in Bezug auf die Festlegung des Förderperimeters der SGH. Der Förderperimeter der SGH umfasst Fremdenverkehrsgebiete und Badekurorte gemäss Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Förderung der Beherbergungswirtschaft. Im Anhang der Verordnung werden die Fremdenverkehrsgebiete aufgeführt. Während die Grundsätze des Gesetzes beibehalten werden sollen, müssen bei der Abgrenzung des Förderperimeters gemäss Anhang der Verordnung Anpassungen vorgenommen werden. Grund dafür sind zum einen Gemeindefusionen, welche zu punktuellen Veränderungen des Förderperimeters der SGH geführt haben und in den gesetzlichen Grundlagen noch nicht berücksichtigt worden sind. Zum anderen entspricht der aktuelle Förderperimeter der SGH in einzelnen Kantonen nicht mehr den touristischen Realitäten.

Der Bundesrat strebt vor diesem Hintergrund eine Anpassung des Förderperimeters der SGH an. Der Bundesrat wird einen Vorschlag für einen angepassten Förderperimeter der SGH ausarbeiten und diesen wie vom Gesetz vorgesehen nach Anhörung der Kantone festlegen. Der Förderperimeter der SGH soll weiterhin Gebiete umfassen, in denen der Tourismus von wesentlicher Bedeutung ist und erheblichen saisonalen Schwankungen unterliegt.

Modernisierungs- und Anpassungsbedarf besteht auch bezüglich des Geschäftsreglements der SGH, welches aus dem Jahr 1996 stammt und veraltet ist. Die Modernisierung des Geschäftsreglements soll nach den gesetzlichen Bestimmungen erfolgen, d.h. die SGH wird ein neues Geschäftsreglement ausarbeiten, welches vom Bundesrat genehmigt wird. Zudem sollen – wo sinnvoll – Anpassungen der Vollzugsbestimmungen der SGH an die Corporate Governance Leitsätze des Bundes vorgenommen werden. Als Ausgangspunkt sollen die Erkenntnisse aus einer diesbezüglich vom Kompetenzzentrum für Public Management der Universität verfassten Studie dienen.⁸⁹ Im Vordergrund stehen Anpassungen in Bezug auf strategische und personalpolitische Vorgaben.

7.2.2 Vergrösserung des finanziellen Spielraums der SGH

Wie die vorangehenden Analysen zeigen, hat die Zweitwohnungsinitiative weitreichende Konsequenzen für den Tourismus. Die Unsicherheiten bezüglich der finalen Ausgestaltung der neuen regulatorischen Rahmenbedingungen erhöhen während einer Übergangsphase bis ca. Ende des Jahrzehnts das Risiko eines Investitionsstaus in der Hotellerie. Zudem führt die Zweitwohnungsinitiative zu herausfordernden Anpassungsprozessen und zu einem beschleunigten Strukturwandel im Tourismus. Mit Blick auf die Hotellerie ist damit zu rechnen, dass sich die Finanzierungslücke akzentuieren wird und in der Folge die Realisierung von Hotel-Umbau und Neubauprojekten insbesondere im gehobenen Segment erschwert wird.

Damit die SGH die Beherbergungswirtschaft während dieser Transformationsphase optimal unterstützen kann, soll der finanzielle Spielraum der SGH vorsorglich und befristet erhöht werden. Der Bundesrat schlägt vor, das ursprünglich auf Ende 2015 befristete Zusatzdarlehen von 100 Millionen Schweizerfranken an die SGH um eine Legislaturperiode bis Ende

⁸⁸ Vgl. www.sgh.ch.

⁸⁹ Vgl. Kompetenzzentrum für Public Management Universität Bern, 2012.

2019 zu verlängern. Mit dem Zusatzdarlehen hat der Bund bezweckt, zwischen 2012 und 2015 allfällige negative Auswirkungen der Frankenstärke auf Investitionen in die Beherbergungswirtschaft abzufedern. Im Jahr 2012 hat die SGH insgesamt 17 Millionen Schweizerfranken aus dem Zusatzdarlehen beansprucht. Diese Zusatzmittel haben die expansive Fördertätigkeit der SGH massgebend unterstützt. Aufgrund des nach wie vor bestehenden Investitionsbedarfs in der Beherbergungswirtschaft ist davon auszugehen, dass die SGH die expansive Fördertätigkeit fortsetzen wird. Trotzdem wird die SGH das Zusatzdarlehen bis Ende 2015 aller Voraussicht nach nicht vollständig verwenden.

Aus tourismuspolitischer Sicht erscheint es nicht opportun, die Verwendung des Zusatzdarlehens auf Ende 2015 zu beschränken, d.h. auf den Zeitpunkt, zu dem sich der Tourismus mitten in der Unsicherheits- und Transformationsphase befindet. Der Bundesrat ist sich dabei bewusst, dass das Zusatzdarlehen vom Parlament ursprünglich aus konjunkturellen Gründen beziehungsweise wegen der Frankenstärke gewährt wurde. Die ernst zu nehmenden Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf den Tourismus rechtfertigen jedoch in den Augen des Bundesrates eine vorsorgliche und befristete Verlängerung des Darlehens aus strukturellen Gründen. Wie die Evaluation der SGH aufzeigt, kann die Finanzierungsbasis der SGH mit einer Verlängerung des Zusatzdarlehens bis 2019 wesentlich gestärkt werden. Die Tourismuspolitik des Bundes kann damit ohne zusätzliche Mittel einen entscheidenden Beitrag gegen den drohenden Investitionsstau und zur Unterstützung des Strukturwandels in der Beherbergungswirtschaft während der erwarteten Unsicherheits- und Transformationsphase bis zum Ende des Jahrzehnts leisten. Diese Massnahme kann zudem mit geringem Aufwand umgesetzt werden und erfordert – abgesehen vom Grundsatzentscheid des Parlaments – lediglich Anpassungen der bestehenden Vereinbarungen zwischen dem WBF und der SGH sowie zwischen der EFV und der SGH.

Während die Verlängerung des Zusatzdarlehens an die SGH eine befristete Massnahme ist, erachtet es der Bundesrat aufgrund des erwarteten Anpassungsprozesses im Nachgang zur Zweitwohnungsinitiative als notwendig, den finanziellen Spielraum der SGH mit gezielten Massnahmen auch dauerhaft zu vergrössern. Die Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative dürfte aufgrund der wegfallenden Querfinanzierungsmöglichkeiten aus dem Bau und Verkauf von Zweitwohnungen zu erschwerten Bedingungen für die Finanzierung von Hotelinvestitionen führen. Davon betroffen dürfte in erster Linie die gehobene Ferien-Hotellerie im Alpenraum sein. Aus der Sicht der Destinationen kann eine Schwächung der gehobenen Hotellerie schwerwiegende Folgen haben, da diese Betriebe häufig eine Leadfunktion einnehmen und die Exportbasis der Destinationen bilden. Um sicherzustellen, dass die SGH dieses von der Zweitwohnungsinitiative primär betroffene Hotelsegment in ausreichendem Mass unterstützen kann, soll die Erhöhung des maximalen Darlehensbetrages geprüft werden. Die diesbezüglichen Möglichkeiten sollen unter Berücksichtigung der Risikofähigkeit und der Eigenwirtschaftlichkeit der SGH und in Absprache mit der SGH bestimmt werden. Des Weiteren soll geprüft werden, wie die Darlehens- und Haftungsgrenze auf geeignete Weise flexibilisiert werden kann.

Ziel dieser Prüfungen ist es zudem, sicherzustellen, dass Wettbewerbsverzerrungen des Kreditmarktes ausgeschlossen werden können. Die Flexibilisierung der Darlehens- und Haftungsgrenze ist im Artikel 7 des Bundesgesetzes über die Förderung der Beherbergungswirtschaft bereits vorgesehen, indem unter besonderen Umständen als Haftungsgrenze ein anderer Wert als der Ertragswert gesetzt werden kann. Denkbar ist dies beispielsweise für Fälle, bei denen der zu finanzierende Hotelbetrieb zu einem Generalunternehmen (z.B. einer Bergbahngesellschaft) gehört. Die diesbezüglichen Regeln sollen auf Verordnungsstufe festgehalten werden.

7.2.3 Verbesserung der Abstimmung zwischen der SGH und der NRP

Die Prüfung der strategischen Optionen der SGH und insbesondere die Evaluation der SGH belegen die Zweckmässigkeit der Fördertätigkeit der SGH. Die Prüfarbeiten weisen jedoch darauf hin, dass zwischen der SGH und der NRP Berührungspunkte und Synergiepotenziale bestehen, welche mittels verbesserter Abstimmung zwischen den beiden Förderinstrumen-

ten zur Optimierung der Effizienz und der Wirkung der Beherbergungsförderung genutzt werden können. Wie in Kapitel 6 aufgezeigt, wird die Tourismuswirtschaft beim Bewältigen der touristischen Herausforderungen durch die SGH und die NRP komplementär unterstützt. Die Kernkompetenzen der beiden Förderungsinstanzen müssen folglich so eingesetzt werden, dass sie sich sinnvoll und wirksam ergänzen. Die SGH operiert mit der Betriebsfinanzierung und der Beratung. Die NRP unterstützt die öffentlich zugänglichen Infrastrukturangebote, Kooperationen und Dienstleistungen in den Regionen. Mit der gesetzlichen Vorschrift, dass die Kantone äquivalente Leistungen für die Förderungsprogramme zu erbringen haben, hilft die NRP zudem, dass die Kantone die nötige Mitverantwortung für den Strukturwandel in den Tourismusgebieten übernehmen.

Eine weitere zentrale Erkenntnis der Prüfarbeiten ist die Flexibilität der beiden Förderinstrumente. Die gesetzlichen Bestimmungen erlauben es der SGH, bei Finanzierungsentscheiden das destinations- und unternehmensspezifische Umfeld mitzuberücksichtigen. Die NRP wiederum hat die Möglichkeit, vom Prinzip der überbetrieblichen Förderung abzuweichen, falls durch Investitionen einzelner Betriebe nicht abgegoltene positive externe Effekte erbracht werden.

Für die Verbesserung der Abstimmung zwischen der SGH und der NRP wird der Bundesrat in Bezug auf die Fördertätigkeit an der Schnittstelle zwischen der SGH und der NRP und insbesondere in Bezug auf die kombinierte Förderung über die SGH und die NRP transparente Richtlinien ausarbeiten. Das soll zum einen unter Einbezug der SGH erfolgen, deren Entscheidungsautonomie gewahrt werden soll. Aufgrund der zentralen Rolle der Kantone beim Vollzug der NRP ist zum anderen deren Einbezug vorgesehen, voraussichtlich im Rahmen der Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren VDK. Damit soll sichergestellt werden, dass die Kantone eine harmonisierte Vollzugspraxis entwickeln. Zudem kann der Bund durch dieses Zusammenwirken mit den Kantonen auch Bedingungen an seine Fördertätigkeit knüpfen, die zur Behebung struktureller Defizite beitragen (vgl. Kapitel 3.4.2). Anpassungen an den Grundsätzen bei den Förderaufträgen der SGH und der NRP sind hingegen nicht vorgesehen.

7.3 Teil II: Impulsprogramm 2016-2019 zur Begleitung und Abfederung des infolge der Zweitwohnungsinitiative beschleunigten Strukturwandels im Schweizer Tourismus

Wie die Ausführungen in den Kapiteln 4.3 und 5 gezeigt haben, liegt in der Zweitwohnungsinitiative primär eine grosse Chance aber auch ein bedeutendes Risiko für den Schweizer Tourismus. Führt die Zweitwohnungsinitiative zu einem Einbruch der Hotelinvestitionen, steht der Schweizer Tourismus vor dem Problem eines langsamen Verlusts an Wettbewerbsfähigkeit. Führt die Zweitwohnungsinitiative allerdings dazu, dass sich in den Destinationen neue Wachstumsmodelle einstellen, welche besser auf dem jeweils in der Destination vorhandenen Potenzial aufbauen, dürfte dies einen nachhaltig positiven Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit des Tourismus haben. Dabei stehen Modelle, welche eine bessere Auslastung und eine Erneuerung der vorhandenen Infrastrukturen anstreben, im Vordergrund. Während die Gefahr eines Investitionseinbruchs in der Optimierung der Beherbergungsförderung berücksichtigt wird (Massnahme 2), soll das auf 2016-2019 befristete Impulsprogramm zur Begleitung und Abfederung des infolge der Zweitwohnungsinitiative beschleunigten Strukturwandels im Schweizer Tourismus die Schweizer Tourismuswirtschaft darin unterstützen, neue Wachstumsmodelle und alternative Finanzierungskreisläufe umzusetzen. Die geplante verstärkte Unterstützung soll folglich nicht nur die Begleitung und Abfederung des infolge der Zweitwohnungsinitiative beschleunigten Strukturwandels zum Ziel haben. Vielmehr sollen damit die Chancen, welche die Zweitwohnungsinitiative langfristig bietet, genutzt werden. Dazu sollen in der Übergangsphase schwerpunktmässig Projekte unterstützt werden, welche die Destinationen und deren touristische Betriebe im Übergang zu den neuen nachhaltigen Wachstumsmodellen begleiten. Ein Element der Abfederungsmassnahmen 2016-2019 stellt

der Wissensaufbau im Bereich neuer Modelle zur Finanzierung von touristischen Infrastrukturen auf lokaler und regionaler Ebene dar. Dabei sollen unter anderem auch Möglichkeiten untersucht werden, wie Zweitwohnungseigentümer stärker als bis anhin in die Finanzierung von touristischen Infrastrukturen einbezogen werden können.

Mit Innotour und der Neuen Regionalpolitik bestehen innerhalb der Schweizer Tourismuspolitik zwei etablierte, funktionierende und projektorientierte Förderinstrumente, welche unter anderem im Bereich der Destinationsentwicklung agieren. Beide Instrumente fördern sowohl horizontale Kooperationen als auch Kooperationen entlang der Wertschöpfungskette. So fördert die Neue Regionalpolitik Projekte, die in den Regionen die Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit stärken und den Strukturwandel unterstützen. Dabei konzentriert sich die Förderung auf regionale und überregionale Projekte in Berggebieten, im ländlichen Raum und in Grenzgebieten. Innotour seinerseits fördert die überbetriebliche Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus. Dabei konzentriert sich Innotour auf die Förderung auf nationaler Ebene. Dank dem Instrument der Modellvorhaben können im Ausnahmefall auch regionale Vorhaben mit Modellcharakter für die ganze Schweiz durch Innotour unterstützt werden.

Aufgrund ihrer Ausrichtung scheint es sinnvoll, Massnahmen zur Neuausrichtung der Destinationen und der touristischen Betriebe auf die neuen Wachstumsmodelle auf der Basis dieser beiden Programme zu ergreifen. Dieses Vorgehen hat zudem den Vorteil, dass bei der Unterstützung durch die Neue Regionalpolitik die Kantone, welche primär mit der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative beauftragt sind, miteinbezogen werden. Werden Massnahmen auf der Basis von Innotour und der Neuen Regionalpolitik ergriffen, können diese zudem rasch umgesetzt werden, weil keine neuen gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden müssen. Die Kantone kennen diese Instrumente und haben ihre eigene Politik seit einigen Jahren darauf abgestimmt; die Kontinuität bringt folglich auch dieser Ebene den Vorteil, Massnahmen rasch zu planen und umzusetzen. Zudem bestehen zwischen den beiden Instrumenten Komplementaritäten. Ist nämlich ein Projekt inhaltlich und zeitlich in Teilprojekte oder -etappen aufgeteilt, können die einzelnen Teilprojekte entweder durch Innotour oder durch die NRP gefördert werden. Damit ist es möglich, dass die im Rahmen des Impulsprogramms 2016-2019 zur Begleitung und Abfederung des infolge der Zweitwohnungsinitiative beschleunigten Strukturwandels im Schweizer Tourismus ergriffenen Massnahmen gegenseitige Lerneffekte und Synergien auslösen. Im Folgenden wird aufgezeigt, welche konkreten Massnahmen vorgeschlagen werden.

7.3.1 NRP-Massnahmen 2016-2019

Im Rahmen des Impulsprogrammes 2016-2019 zur Begleitung und Abfederung des infolge der Zweitwohnungsinitiative beschleunigten Strukturwandels im Schweizer Tourismus ist vorgesehen, die Mittel für die NRP befristet und zweckgebunden aufzustocken. Konkret soll in der Periode 2016-2019 der durchschnittliche jährliche Betrag für die Darlehensgewährung zur Förderung von Neu-, Ersatz- oder Erneuerungsinvestitionen von 50 Millionen auf 100 Millionen Schweizerfranken erhöht werden. Die Finanzierung dieser 200 Millionen Schweizerfranken 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 zusätzlichen Mittel sind dabei für Projekte reserviert, welche die Destinationen in der Neuausrichtung auf die nachhaltigen Wachstumsmodelle unterstützen.

Damit mit diesem Instrument ein wahrnehmbarer Investitionsimpuls für die Erneuerung von Destinations-Infrastrukturen gegeben werden kann, ist für diese intensivste Förderaktivität ein ansehnlicher Betrag nötig. Eine frühzeitige Ankündigung dieser Mittelerhöhung ist nötig, weil bei solchen Projekten ein beträchtlicher Zeitbedarf für die Vorbereitungs- und Bewilligungsarbeiten einzurechnen ist. Zudem benötigen die Kantone auch Zeit, um ihre Planungen entsprechend vorzubereiten. Dies ist eine Lehre, die unter anderem aus der vorgezogenen

Aufstockung im Rahmen der Stabilisierungsmassnahmen 2009/2010 gezogen werden muss, als den Kantonen unvorbereitet angeboten wurde, zusätzliche 100 Millionen Schweizerfranken als Darlehen einzusetzen.

Die vorgeschlagene Mittelaufstockung hat zur Folge, dass die Kantone ihre von der NRP unterstützte Förderung ausbauen können. Aufgrund der geforderten Äquivalenzleistungen der Kantone ist zudem die Gefahr der Mitnahmeeffekte gering. Weil der Bund via NRP nur Projekte unterstützt, welche von den Kantonen initiiert werden, ist weiter die Subsidiarität der Bundesförderung gegeben. Damit liegt die Hauptverantwortung der Umsetzung der durch die NRP unterstützten destinationsfördernden Massnahmen bei den Kantonen. Wie in Kapitel 4.3.3 erwähnt, sind die Kantone auch bei der Prüfung und der Umsetzung möglicher fiskalischer oder raumplanerischer Massnahmen im Zusammenhang mit der Zweitwohnungsinitiative – wie etwa Zweitwohnungssteuern, Hotelzonen oder eine aktive Baulandpolitik – in der Verantwortung. Damit dürfte sichergestellt werden, dass in den Kantonen ein vom Bund unterstütztes, kohärentes Vorgehen zur Begleitung und Abfederung der Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative gewählt wird. Im Rahmen der Verhandlungen von Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen kann zudem sichergestellt werden, dass die Finanzierungsquellen auf lokaler und kantonaler Ebene, insbesondere auch die Mitbeteiligung der Zweitwohnungseigentümer, ausgeschöpft werden.

7.3.2 Innotour-Massnahmen 2016-2019

Auf Seiten Innotour schlägt der Bundesrat vor, die vom Bund über Innotour für die Innovations- und Kooperationsförderung zur Verfügung gestellten Mittel für die Periode 2016-2019 um 50 Prozent auf insgesamt 7,5 Millionen Schweizerfranken jährlich zu erhöhen. Für die Vierjahresperiode 2016-2019 würde so eine Mittelserhöhung von 20 Millionen Schweizerfranken (2012-2015) auf total 30 Millionen Schweizerfranken resultieren. Die zusätzlichen Mitteln erlauben es, dass Innotourprojekte zur Begleitung und Abfederung der Zweitwohnungsinitiative sowie zur zusätzlichen Impulsverleihung an die Tourismuswirtschaft unterstützen kann, ohne dass bei anderen Projekten die Unterstützung zurückgebunden werden muss.

7.3.3 Verstärkung des Wissensaufbaus und der Wissensdiffusion

Wie erwähnt, bestehen bezüglich der genauen Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Tourismuswirtschaft nach wie vor offene Fragen und beträchtliche Unsicherheiten. Diese Unsicherheiten wirken sich lähmend auf die Investitionsneigung im betroffenen Alpenraum aus und stellen somit ein Risiko für den Schweizer Tourismus dar. Um dieser Unsicherheit begegnen zu können, ist ein verstärkter Wissensaufbau nötig. Weiter gilt es, für bestehende offene Fragen Wissensgrundlagen zu schaffen und dieses Wissen der Branche sowie den Kantonen und Destinationen zur Verfügung zu stellen. Forschungslücken bestehen beispielsweise bezüglich der Frage nach geeigneten Rezepten zur Lösung der Finanzierungslücke in der Hotellerie sowie generell zu den Finanzierungskreisläufen in Destinationen.

Dabei sollen unter anderem auch Möglichkeiten untersucht werden, wie Eigentümer von Zweitwohnungen stärker als bis anhin in die Finanzierung touristischer Infrastrukturen miteinbezogen werden können.

Die Verstärkung des Wissensaufbaus und der Wissensdiffusion soll durch einen Ausbau der diesbezüglichen Aktivitäten des SECO erfolgen. Die gesetzliche Grundlage hierfür bildet das Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau (Innotour). Die Finanzierung dieser Aktivitäten erfolgt im Rahmen der vorgesehenen Mittelserhöhung für Innotour (vgl. Kapitel 7.3.2).

7.4 Beurteilung der vorgeschlagenen Massnahmen

Das vorgeschlagene Massnahmenpaket hat mehrere entscheidende Stärken. Erstens ist es gezielt auf den identifizierten Handlungsbedarf bezogen. Weil die vorgeschlagenen Mass-

nahmen auf bestehenden und als zielführend erachteten tourismuspolitischen Instrumenten des Bundes basieren, deren Wirkung allesamt von externen Evaluationen bestätigt wurde, versprechen die vorgeschlagenen Massnahmen weiter eine hohe Wirkung. Gleichzeitig können die Massnahmen ihre gewünschte Wirkung zeitnah entfalten, weil sie rasch umgesetzt werden können. Die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Finanz- und der Frankenkrise haben zudem gezeigt, dass diese Instrumente flexibel genug sind, um auf aktuelle Entwicklungen reagieren zu können.

Eine weitere Stärke ist die zeitliche Befristung des vorgeschlagenen Impulsprogramms 2016-2019 zur Begleitung und Abfederung des infolge der Zweitwohnungsinitiative beschleunigten Strukturwandels im Schweizer Tourismus. Damit wird wie erwähnt der erhöhte Förderbedarf während der Transformationsphase berücksichtigt und gleichzeitig der Unsicherheit bezüglich der Umsetzung und der Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative Rechnung getragen.

Durch die vorgeschlagenen Massnahmen wird sich auch die Zusammenarbeit zwischen der Tourismuspolitik des Bundes, den Kantonen und der Tourismuswirtschaft intensivieren. Dieser verstärkte Austausch zwischen den relevanten Akteuren dürfte zusammen mit dem verstärkten Wissensaufbau seitens des SECO mithelfen, dass ungewünschte Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative rasch identifiziert werden und geeignete Massnahmen ergriffen werden können. Gleichzeitig erleichtert die verstärkte Zusammenarbeit auch den Austausch von Best Practices. Die verbesserte Abstimmung zwischen der NRP und der SGH kann zudem die Koordination in der Tourismuspolitik insgesamt verbessern.

Die mit dem Massnahmenpaket verbundenen Risiken sind hingegen überschaubar. So benötigen die vorgeschlagenen Massnahmen zusätzliche Mittel. Diese müssen vom Parlament gesprochen werden. Findet sich keine politische Mehrheit für die zusätzlichen Mittel, könnten alternativ lediglich die Massnahmen zur Optimierung der Beherbergungswirtschaft umgesetzt werden. Auf die Umsetzung des Impulsprogramms 2016-2019 zur Begleitung und Abfederung des infolge der Zweitwohnungsinitiative beschleunigten Strukturwandels im Schweizer Tourismus müsste verzichtet werden. Mit einem solchen Verzicht würde der bestehenden Unsicherheit und dem beschleunigten Strukturwandel zu wenig Rechnung getragen. Zudem würde die Chance vergeben, der Tourismuswirtschaft in einer von Unsicherheit geprägten Zeit einen Impuls zur Weiterentwicklung in eine grundsätzlich zu begrüssende Richtung zu vermitteln.

Gleichzeitig würde der Wissensaufbau mit dem Ziel, die Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative sowie der dagegen ergriffenen Massnahmen eng zu verfolgen, infrage gestellt. Es könnte zwar im Rahmen des bestehenden tourismuspolitischen Issue Managements ein Wissensaufbau stattfinden. Die nötigen Grundlagenarbeiten bezüglich der offenen Fragen und zu den Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative könnten jedoch nicht im vorgesehenen Ausmass und in genügender Tiefe erarbeitet werden. In der Summe erachtet der Bundesrat den Verzicht auf das Impulsprogramm 2016-2019 zur Begleitung und Abfederung des infolge der Zweitwohnungsinitiative beschleunigten Strukturwandels im Schweizer Tourismus als nicht zielführend. Insbesondere blieben dadurch wichtige Synergieeffekte ungenutzt.

Daneben besteht auch die Gefahr, dass die Kantone nicht willens oder fähig sind, die Äquivalenzleistungen für die Projekte der Neuen Regionalpolitik zur Verfügung zu stellen. In diesem Falle würden die zusätzlichen Bundesmittel für die Neue Regionalpolitik ohne Wirkung bleiben. Die Erfahrungen aus dem laufenden Vollzug sprechen jedoch dafür, dass diese Gefahr beschränkt ist. So liegen die Projektanträge der Kantone meist höher als die im Anschluss gesprochenen Mittel, was für eine hohe Bereitschaft der Kantone spricht, NRP-Projekte zu finanzieren. Ein weiteres Risiko ist, dass die vorgeschlagenen Massnahmen der Politik zu wenig weit gehen. Zu guter Letzt besteht bei zu ergreifenden Massnahmen auch das Risiko, dass diese nicht wirken. Allerdings ist auch dieses Risiko beschränkt, weil die Massnahmen im Bereich der Optimierung der Beherbergungsförderung auf einer breiten Wissensgrundlage und aufgrund vertiefter Analysen konzipiert wurden. Ebenfalls für ein diesbezüglich überschaubares Risiko spricht die Tatsache, dass die Massnahmen im Rahmen des Impulsprogramms 2016-2019 zur Begleitung und Abfederung des infolge der

Zweitwohnungsinitiative beschleunigten Strukturwandels im Schweizer Tourismus auf bestehenden und gut funktionierenden Instrumenten aufbauen. Weil das Impulsprogramm zudem zeitlich beschränkt ist, besteht keine Gefahr, dass schlecht funktionierende Massnahmen zeitlich unbeschränkt fortgeführt würden.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die Vorteile des vorgeschlagenen Massnahmenpakets dessen Risiken klar überwiegen. Es handelt sich dabei um eine gezielte Weiterentwicklung der bisherigen Tourismuspolitik des Bundes. Das Massnahmenpaket kann rasch umgesetzt werden. Weil die Kantone und die Tourismusakteure die Instrumente bereits kennen, können mögliche Projekte zeitnah umgesetzt werden. 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 schafft der Bundesrat einen wegweisenden Impuls zur Weiterentwicklung des Schweizer Tourismus in einer Unsicherheits- und Transformationsphase.

Der Erfolg der vorgeschlagenen Massnahmen hängt letztlich davon ab, ob das durch die Massnahmen verbesserte Angebot eine entsprechende Nachfrage findet. Damit das verbesserte Angebot in Wert gesetzt werden kann, braucht es einerseits eine entsprechende Vermarktung und Distribution. Andererseits ist zentral, dass bereits in der Angebotsgestaltung die Präferenzen der Gäste berücksichtigt werden. In diesen Themenfeldern nehmen die Tätigkeiten von Schweiz Tourismus eine zentrale Rolle ein. Erstens, indem Schweiz Tourismus die Schweiz auf den internationalen Märkten vermarktet und dabei insbesondere ein Fokus auf die strategischen Wachstumsmärkte legt. Zweitens kann Schweiz Tourismus die Erfahrungen auf den internationalen Märkten einbringen, beispielsweise indem einzelne Attraktionen zu Routen verknüpft werden, womit der Touring-Tourismus gefördert werden kann. Damit kann auch eine bessere regionale Diversifikation der Besucherströme insbesondere aus den neuen Märkten wie China und Indien, die bis anhin auf wenige touristische Hotspots konzentriert sind, erreicht werden.

7.5 Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen

Der Bundesrat weist darauf hin, dass den Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative bereits beim laufenden Vollzug der Tourismusförderung Rechnung getragen wird. Insbesondere über Innotour und die NRP können mit der Zweitwohnungsinitiative in Bezug stehende Förderungen flexibel vollzogen werden.

In Bezug auf das vorgeschlagene Massnahmenpaket beabsichtigt der Bundesrat die Umsetzung umgehend anzugehen. Dabei soll eine Abstimmung zum laufenden Prozess für ein Ausführungsgesetz zur Zweitwohnungsinitiative erfolgen. Für die Optimierung der Beherbergungsförderung sind Anpassungen der Verordnung zum Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft sowie des Geschäftsreglements der SGH notwendig. Das WBF wird die Verordnungsanpassung im laufenden Jahr unter Einbezug der SGH vorbereiten.⁹⁰ Im ersten Halbjahr 2014 ist eine Vernehmlassung vorgesehen. Die revidierte Verordnung soll per Anfang 2015 in Kraft gesetzt werden.⁹¹ Die SGH wird in der zweiten Jahreshälfte 2014

⁹⁰ Darauf hinzuweisen ist, dass die SGH selbständig einen Strategieprozess eingeleitet hat, der die Entwicklungsmöglichkeiten der SGH-Aktivitäten aus der Sicht der SGH aufzeigt. Vgl. SGH, 2013.

⁹¹ Sollten wider Erwarten doch Anpassungen des Bundesgesetzes über die Beherbergungsförderung notwendig sein, würden diese dem Parlament 2015 im Rahmen der Botschaft über die Standortförderung 2016-2019 vorgelegt.

mit der Ausarbeitung eines neuen Geschäftsreglements beginnen, welches spätestens per Ende 2014 vom Bundesrat genehmigt werden und gleichzeitig mit der neuen Verordnung in Kraft treten soll. Die Verlängerung des Zusatzdarlehens an die SGH bis Ende 2019 soll dem Parlament im Jahr 2015 im Rahmen der Botschaft über die Standortförderung 2016-2019 vorgelegt werden. Zu diesem Zeitpunkt kann abgeschätzt werden, ob und wie viele Mittel aus dem Zusatzdarlehen an die SGH per Ende 2015 übrig bleiben werden, so dass in der Botschaft über die Standortförderung 2016-2019 der Verwendungszweck des verlängerten Zusatzdarlehens im Detail festgelegt werden kann.

Auch bezüglich des zweiten Teils des vorgeschlagenen Massnahmenpakets beabsichtigt der Bundesrat, die Umsetzung umgehend an die Hand zu nehmen. In einem ersten Schritt ist die Detailkonzipierung des Impulsprogramms 2016-2019 zur Begleitung und Abfederung des infolge der Zweitwohnungsinitiative beschleunigten Strukturwandels im Schweizer Tourismus vorgesehen. Die entsprechenden Massnahmen sollen dem Parlament im Jahr 2015 im Rahmen der Botschaft über die Standortförderung 2016-2019 vorgelegt werden.

Bei der Detailkonzipierung sowie der Umsetzung des ganzen Massnahmenpakets ist eine enge Abstimmung mit den Kantonen – insbesondere auch auf strategischer Ebene – von grosser Bedeutung. Die VDK unterstützt eine regelmässige strategische Zusammenarbeit zwischen kantonalen Chefbeamten und dem SECO in den Bereichen Tourismus- und Regionalpolitik. Entsprechende Vorbereitungsarbeiten für institutionalisierte Arbeitstreffen sind im Gange.

Gegen Ende der Periode 2016-2019 soll eine Evaluation des tourismuspolitischen Massnahmenpakets durchgeführt werden. Diese wird als Kernprojekt in das Umsetzungsprogramm 2016-2019 aufgenommen. 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. Im Folgenden wird die vorgesehene Zeitplanung überblicksmässig dargestellt:

Tabelle 4: Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen

Zeitraum	Umsetzungsschritte
Laufend	Laufender Vollzug der Tourismusförderung zur Unterstützung des Tourismus während der Transformationsphase
2. Jahreshälfte 2013 bis 2015	<u>Umsetzung Teil I «Optimierung Beherbergungsförderung»:</u> • Ausarbeitung einer neuen SGH-Verordnung bis 2013/Q4 • Durchführung einer Vernehmlassung zur neuen SGH-Verordnung in 2014/Q1+Q2 • Ausarbeitung eines neuen SGH-Geschäftsreglements bis 2014/Q4 • Inkraftsetzung der neuen SGH-Verordnung und Genehmigung des Geschäftsreglements der SGH durch den Bundesrat in 2015/Q1
2. Jahreshälfte 2013 bis 2015	<u>Vorbereitung Teil II: «Impulsprogramm 2016-2019»:</u> • Detailkonzipierung des Impulsprogramms 2016-2019 bis 2014/Q2 • Erarbeitung und parlamentarische Beratung der Botschaft über die Standortförderung 2016-19 inklusive der Verlängerung des Zusatzdarlehens an die SGH 2014/Q3 bis 2015/Q4
2016 bis 2019	<u>Umsetzung Teil II: «Impulsprogramm 2016-2019»</u> • Umsetzung der Massnahmen • Evaluation des Massnahmenpakets im Hinblick auf die Botschaft über die Standortförderung 2020-2023

8 Glossar

Alpenraum	Kantone Graubünden, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Tessin, Uri, Wallis, Zug und die Tourismusregion Berner Oberland.
Ertragswert	Barwert der erwarteten Nettoüberschüsse der Einnahmen über die Ausgaben eines Hotelbetriebs.
Grosse Städte	Städte (Gemeinden) Basel, Bern, Genf, Lausanne und Zürich.
Restliche Gebiete	Alle Gemeinden welche nicht zu den «Grossen Städten» oder zum «Alpenraum» gehören.
Skier Days	Von einem Skier-Day spricht man, wenn ein Gast im Winter an einem Tag mindestens elf Beförderungen in Anspruch nimmt.
Sommersaison	Die Sommersaison dauert von Mai bis Oktober.
Tourismusjahr	Das Tourismusjahr dauert von November des Vorjahres bis Oktober.
Wintersaison	Die Wintersaison dauert von November des Vorjahres bis April.

9 Abkürzungen

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
EZB	Europäische Zentralbank
FK-N	Finanzkommission des Nationalrates
FK-S	Finanzkommission des Ständerates
GOP	Gross Operating Profit
HF	Handlungsfeld (des Umsetzungsprogrammes zur Wachstumsstrategie 2010)
KTI	Kommission für Technologie und Innovation
NRP	Neue Regionalpolitik
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGH	Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit
SNB	Schweizerische Nationalbank
STV	Schweizerischer Tourismusverband
TFS	Tourismus Forum Schweiz
VDK	Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

10 Quellen

Abrahamsen, Y. und Simmons-Süer, B. (2011): Die Wechselkursabhängigkeit der Schweizer Wirtschaft, KOF Studien Nr. 24, April 2011, Zürich.

Abrahamsen, Y., Aeppli, R., Atukeren, E., Busch, C., Iselin, D., Etter, R., Frick, A., Graff, M., Greulich, G., Hartwig, J., Lamla, M.J., Lassmann, A., Simmons-Süer, N., Roth, W., Schenker, R., Siliverstovs, B., Straub, M., Sturm, J.-E., Uhl, M.W. und Stücker, A. (2009): Konjunkturanalyse, KOF Analysen, Herbst 2009, 1–98, Zürich.

BAKBASEL (2013): Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung - Ausgangslage, Wirkungszusammenhänge und Szenarioanalysen, Basel.

BAKBASEL (2012a): Bedeutung, Entwicklungen und Herausforderungen im Schweizer Sommertourismus, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, Basel.

BAKBASEL (2012b): Auswirkungen von Preisreduktion im Agrar- und Nahrungsmittelbereich auf das Schweizer Gastgewerbe, Ein Beitrag zur Diskussion der Einführung eines FHAL CH-EU (Management Summary), unveröffentlichte Studie im Auftrag von Hotelleriesuisse, Basel.

BAKBASEL (2011): Tourismus Benchmarking - Die Schweizer Tourismuswirtschaft im internationalen Vergleich, Schlussbericht zum «Internationalen Benchmarking Programm für den Schweizer Tourismus: Update 2010-2011», Basel.

BAKBASEL (2010): Tourismus Benchmarking - Die Schweizer Tourismuswirtschaft im internationalen Vergleich, Schlussbericht zum «Internationalen Benchmarking Programm für den Schweizer Tourismus: Update 2008-2009», Basel.

BAKBASEL (2008): Preise und Kosten im Schweizer Tourismus, Studie im Auftrag von hotel-leriesuisse, Basel.

Baldi, G. und Brunner, L. (2010): Auswirkungen von Wechselkursschwankungen auf den Incoming-Tourismus der Schweiz, in: FIF-Akzente, 48/2010, Bern.

BFS (2012a): Das System der Satellitenkonten Tourismus der Schweiz, Resultate 2008–2010, Neuenburg.

BFS (2012b): Volkswirtschaft: Panorama, Februar 2012.

BFS (2012c): Reisen der Schweizer Wohnbevölkerung 2011, Neuenburg (Daten online verfügbar).

BFS (2012d): Fremdenverkehrsbilanz (Daten online verfügbar).

BHP - Hanser und Partner AG (2013): Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen, Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Beherbergungsbetrieben und Tourismusinfrastrukturen, Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, Zürich.

BHP - Hanser und Partner AG (2012): Einzelbetriebliche Hotelförderung in den Alpen, Vergleich der einzelbetrieblichen Hotelförderung der Schweiz mit den Regionen Tirol, Südtirol, Bayern und Haute-Savoie, Bericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, Zürich.

BHP - Hanser und Partner AG (2009): Hotels im Preiswettbewerb, Analyse der Kosten und Preise der Schweizer Hotellerie im internationalen Vergleich, Studie im Auftrag von hotel-leriesuisse, Bern/Zürich.

BHP - Hanser und Partner AG (2004): Preise und Kosten der Zürcher Hotellerie im internationalen Vergleich, Zürich.

Bieger, T. und Laesser, C. (1998): Neue Strukturen im Tourismus - Der Weg der Schweiz, Bern, Stuttgart, Wien.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2011): Planungshilfe Zweitwohnungen für die kantonale Richtplanung, Massnahmen für eine bessere Auslastung von bestehenden Zweitwohnungen.

Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ) und Österreichische Hotel- und Tourismusbank (ÖHT) (2011): Leuchtturmprojekte, Erläuterungen zur Bund-Länder-Innovationsmillion für den Tourismus, http://www.oeht.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Finanzierung%20und%20F%C3%B6rderung/Leuchtturm/Innovations_Richtlinie_2013.pdf.

Credit Suisse (2011): Tourismus Schweiz – Wintersportorte im Wettbewerb, Zürich.

Doytchinov, S. (2009), Index der Konsumentenstimmung – die Messung des Nicht-Beobachtbaren, in: Die Volkswirtschaft, 1/2-2009, Bern.

Eidgenössische Finanzkontrolle EFK (2012): Die Konjunkturmassnahmen des Bundes 2008 - 2010, Evaluation der Konzeption und Umsetzung der Stabilisierungsmassnahmen, Bern.

Eidgenössische Zollverwaltung (2012): Jahr 2011: Starker Franken, schwacher Aussenhandel, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/25695.pdf>.

Eltschinger, T. (2012): Was sagt der GOP konkret aus?, in: Der Hotelier, 12/2012.

Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus (FIF) (2011): Der Schweizer Tourismus im Klimawandel, Auswirkungen und Anpassungsoptionen, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, Bern.

GastroSuisse (2012): Branchenspiegel 2012, Zürich.

Grischconsulta (2013): Die Ferien- und Zweitwohnungen in Davos.

Helbling Business Advisors AG (2013): Evaluation SGH 2013, Zürich.

Hotelleriesuisse (2013): Jahrbuch der Schweizer Hotellerie 2013, Bern.

Hotelleriesuisse (2012): Jahrbuch der Schweizer Hotellerie 2012, Bern.

Hotelleriesuisse (2011): Jahrbuch der Schweizer Hotellerie 2011, Bern.

Hotelleriesuisse (2010): Jahrbuch der Schweizer Hotellerie 2010, Bern.

Hotelleriesuisse (2009): Jahrbuch der Schweizer Hotellerie 2009, Bern.

Kompetenzzentrum für Public Management Universität Bern (2012): Handlungsbedarf bei der Rechtsform ausgelagerter Organisationen der Standortförderung, Studie im Auftrag des SECO, Bern.

OECD (2012): Tourism Trends and Policies 2012, Paris.

PricewaterhouseCoopers AG (PWC): Prüfung Aufbau Tourismusbank in der Schweiz nach österreichischem Vorbild, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, Zürich.

Schröder, M., Forstnig, J. und Widmann, M. (2005): Bewertung von Hotels und Hotelimmobilien, München.

Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (2013): Geschäftsbericht 2012, Zürich.

Schweizerische Nationalbank (2012): Zahlungsbilanz der Schweiz 2011, Zürich.

Schweizerischer Bundesrat (2012): Verordnung über Zweitwohnungen vom 22. August 2012.

Schweizerischer Bundesrat (2010): Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz, Bern.

Schweizerischer Bundesrat (1996): Bericht über die Tourismuspolitik des Bundes, Bern.

Schweiz Tourismus (2013): Resultate und Wirkung der touristischen Impulsprogramme 2009, 2011, 2012, Zürich.

Seilbahnen Schweiz (2012): Fakten und Zahlen zur Schweizer Seilbahnbranche, Ausgabe 2012, Bern.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2012a): Bericht des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO über die Stabilisierungsmassnahmen 2009/2010, Bern.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2012b): Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz, Umsetzungsprogramm 2012-2015, Bern.

Stettler, J., Grab, N. und Wehrli, R. (2011): Einfluss des Wechselkurses auf den Tourismus in der Schweiz, in: Schweizer Jahrbuch für Tourismus, Jg. 2011, Berlin.

Tirol Werbung (2013): 34 Tourismusverbände engagieren sich für Tirol, <http://www.tirolwerbung.at/xxl/de/tourismusverbaende/index.html>.

Tirol Werbung (2005): Leitfaden zur Destinationsentwicklung, <http://www.tirolwerbung.at/media/12795/Leitfaden.pdf>.

Tissot, L. (2012): Verkehrsvereine, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16456.php> (Zugriff: 04.04.2013).

Walliser Tourismus Observatorium (2013): Braucht die Schweiz eine Tourismusbank nach österreichischem Vorbild? - Eine Analyse, Siders.

Word Economic Forum (WEF) (2013): Travel & Tourism Competitiveness Report 2013, Genf.

Word Economic Forum (WEF) (2011): Travel & Tourism Competitiveness Report 2011, Genf.

Word Economic Forum (WEF) (2009): Travel & Tourism Competitiveness Report 2009, Genf.

Word Economic Forum (WEF) (2008): Travel & Tourism Competitiveness Report 2008, Genf.

Word Economic Forum (WEF) (2007): Travel & Tourism Competitiveness Report 2007, Genf.

11 Anhang

11.1 Anhang 1: Einfluss des Inflationsdifferenzials auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus

Das folgende Zahlenbeispiel soll zeigen, welchen Effekt unterschiedliche Preisentwicklungen in der Schweiz und der Eurozone auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus haben. Ein fiktives Hotelzimmer, welches 2011 in der Schweiz 150 Schweizerfranken gekostet hat, hätte gemäss den Kaufkraftparitäten für Gaststätten und Hotels im Euroraum 78.5 Euro gekostet (vgl. Tabelle 5).⁹² Umgerechnet in Schweizerfranken wären im Euroraum für das Zimmer also rund 97 Schweizerfranken fällig geworden. Damit lag der Preis des Hotelzimmers in der Schweiz 55 Prozent über jenem eines vergleichbaren Zimmers in der Eurozone. Anders ausgedrückt lag das relative Preisniveau der Schweiz, welches üblicherweise indexiert dargestellt wird, bei 155, währenddem das Preisniveau des Vergleichslandes, im vorliegenden Beispiel die Eurozone, auf 100 normiert wird.

Tabelle 5: Entwicklung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus

	2011	2012	2013	2014
Hotelzimmer in der Schweiz [CHF]	150	149.0	149.1	149.4
Hotelzimmer im Euroraum [EUR]	78.5	80.4	81.9	83.1
Hotelzimmer im Euroraum [CHF]	96.9	96.9	98.7	100.2
Wechselkurs [CHF/EUR]	1.234	1.205	1.205	1.205
Preisniveauindex	155	154	151	149
Teuerung CH		-0.7%	0.1%	0.2%
Teuerung Euroraum		2.5%	1.8%	1.5%

Quelle: BFS, Eurostat, Europäische Kommission (Stand der Prognose: März 2013)

Für die kommenden Jahre werden für die Eurozone gemäss Prognosen der Europäischen Kommission deutlich höhere Inflationsraten erwartet als für die Schweiz (gemäss BFS). Dadurch verteuert sich ceteris paribus das Hotelzimmer im Euroraum bis 2014 von 97 auf 100 Franken, während in der Schweiz 2014 das Zimmer aufgrund der insgesamt leicht negativen Teuerung noch 149 Schweizerfranken kosten wird. Dies führt dazu, dass die preislichen Nachteile der Schweiz zurückgehen werden, weil im obigen Beispiel der Eurokurs ab 2012 konstant bei 1.20 CHF/EUR gehalten wird.

Schwächt sich zusätzlich der Schweizerfranken leicht ab, wie dies in den letzten Monaten zu beobachten war, würde dies die preislichen Nachteile der Schweiz zusätzlich verringern. Würde beispielsweise der Schweizerfranken bis 2014 kontinuierlich auf 1.30 CHF/EUR abwerten, wäre 2014 das Hotelzimmer in der Schweiz noch knapp 40 Prozent teurer.

⁹² Kaufkraftparität informieren darüber, wie viele Währungseinheiten eine bestimmte Menge von Waren und Dienstleistungen in unterschiedlichen Ländern kostet. Kostet ein Kilo Brot in der Schweiz 4 Schweizerfranken und in Deutschland 2 Euro, ergibt dies eine Kaufkraftparität von 4 CHF/2 EUR oder eben 2 CHF/EUR. Die Kaufkraftparität zwischen der Eurozone und der Schweiz für Gaststätten und Hotels lag 2011 gemäss Eurostat bei 1.91 CHF/EUR. Ein vergleichbares Hotelzimmer, welches in der Schweiz 150 Schweizerfranken kosten würde, würde gemäss Kaufkraftparität im Euroraum 78.5 Euro kosten ($150 \text{ CHF} / 1.91 \text{ CHF/EUR} = 78.5 \text{ EUR}$).

Das Zahlenbeispiel verdeutlicht, dass sich der Einfluss des starken Schweizerfrankens in den nächsten Jahren aufgrund der höheren Teuerung in Europa allmählich abschwächen wird. Es zeigt aber auch, dass der Schweizer Tourismus längerfristig mit höheren Preisen zu leben hat. Selbst bei einem Eurokurs von 1.64 CHF/EUR, wie er 2007 vorlag, wäre der Schweizer Tourismus 2014 noch knapp 10 Prozent teurer als in Europa. Damit die Schweiz 2014 das gleiche Preisniveau aufweisen würde wie Europa, müsste der Schweizerfranken praktisch auf 1.80 CHF/EUR abwerten.