

07.024

## **Botschaft über die Standortförderung 2008–2011**

vom 28. Februar 2007

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft mit dem Antrag auf Zustimmung:

- den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Finanzierung der Exportförderung für die Jahre 2008–2011;
- den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Finanzierung der Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz für die Jahre 2008–2011;
- den Entwurf einer Totalrevision des Bundesgesetzes zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz;
- den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Finanzhilfe 2008–2011 an die Schweiz Tourismus;
- den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Finanzierung der Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus 2008–2011;
- den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Änderung des Bundesgesetzes über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

28. Februar 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey  
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

Die Instrumente des Bundes zur Standortförderung der Schweiz sollen weiterentwickelt bzw. weitergeführt werden. Die Mandate in den Bereichen der Exportförderung und der Standortpromotion sollen zusammen mit den Mandaten der Investitions- und der Importförderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit unter einem Dach zusammengeführt werden. Dies bedingt eine Totalrevision des Bundesgesetzes zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz. Im Weiteren sollen die Rechtsgrundlagen und die Finanzierung bisheriger Instrumente der Standortförderung verlängert werden.

### Ausgangslage

*Die Standortförderung des Bundes umfasst Massnahmen der KMU-Politik, der Exportförderung, der Standortpromotion, der Tourismuspolitik und der Regionalpolitik. Ende 2007 läuft die Finanzierung verschiedener Instrumente dieser Standortförderung aus. Betroffen sind das Tourismusmarketing (Schweiz Tourismus) sowie die Tourismusförderung (innotour), die Exportförderung (Osec) sowie die Promotion des Wirtschaftsstandortes Schweiz im Ausland (Standortpromotion von LOCATION Switzerland).*

### Zusammenführung von Standortpromotion und Exportförderung

*Im Bereich der Aussenwirtschaftsförderung wird über eine Leistungsvereinbarung die Standortpromotion (LOCATION Switzerland) in die Osec Business Network Switzerland (Osec) eingegliedert, und es werden die dazu notwendigen rechtlichen Vorkehrungen getroffen. Auch in die Osec eingegliedert werden über Leistungsvereinbarungen die Investitions- und Importförderung zugunsten von Entwicklungsländern (bisher eigenständig von der SOFI AG bzw. vom Verein SIPPO ausgeführt). Damit wird die Osec zum «Haus der Aussenwirtschaftsförderung», welches die Nutzung von Synergien zwischen der Exportförderung und der Standortpromotion sowie der Investitions- und Importförderung zugunsten von Entwicklungs- und Transitionsländern erlaubt. Dies wird zu einer noch wirksameren Ausschöpfung von internationalen Geschäftsmöglichkeiten für Unternehmen führen (Ziff. 2).*

### Verlängerung und Finanzierung von Instrumenten der Tourismuspolitik

*Ferner wird die Verlängerung und Finanzierung von tourismuspolitischen Instrumenten der Standortförderung beantragt. Dabei handelt es sich um die Finanzierung des Tourismusmarketings von Schweiz Tourismus (Ziff. 3.2) sowie um das tourismuspolitische Instrument zur Förderung der Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus innotour (Ziff. 3.3).*

*Alles in allem erlaubt die vorliegende Botschaft erstmals eine Gesamtübersicht über wichtige Instrumente der Standortförderung sowie eine zeitlich koordinierte Finanzierung der entsprechenden Massnahmen.*

---

### **Umfang der Finanzbeschlüsse**

*Für die Finanzierung der Exportförderung in den Jahren 2008–2011 beantragt der Bundesrat einen Zahlungsrahmen von 68 Millionen Franken.*

*Für die Finanzierung der Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz (Standortpromotion von LOCATION Switzerland) wird für die Jahre 2008–2011 ein Zahlungsrahmen von 13,6 Millionen Franken beantragt.*

*Für die Finanzierung von Schweiz Tourismus in den Jahren 2008–2011 beantragt der Bundesrat einen Zahlungsrahmen von 186 Millionen Franken.*

*Für die Finanzierung der Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus innotour wird für die Jahre 2008–2011 ein Verpflichtungskredit von 21 Millionen Franken beantragt.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>2228</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>2233</b>
<b>1 Ausgangslage und Ziele der Standortförderung</b>	<b>2234</b>
1.1 Weltweiter Standortwettbewerb	2234
1.2 Standortpolitik und Standortförderung	2234
1.3 Ziel und ökonomische Leitlinien der Standortförderung	2235
1.3.1 Der räumliche Wettbewerb	2236
1.3.2 Öffentliche Güter und Marktversagen	2236
1.4 Schwerpunkte der Standortförderung 2008–2011	2237
1.5 Wirksamerer Einsatz der Werbeinstrumente im Ausland	2238
1.5.1 Koordination der Landeswerbung	2238
1.5.2 Lösung für die Zusammenarbeit im Bereich der Aussenwirtschaft und des Tourismus	2238
<b>2 Aussenwirtschaftsförderung</b>	<b>2239</b>
2.1 Exportförderung	2239
2.1.1 Die Bedeutung der schweizerischen Exportwirtschaft	2239
2.1.2 Internationaler Vergleich	2240
2.1.3 Instrumente der Exportförderung	2240
2.1.4 Wirksamkeit der Schweizer Exportförderung	2244
2.1.5 Zusammenführung von Exportförderung, Investitionsförderung und Importförderung	2245
2.2 Standortpromotion	2245
2.2.1 Die Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen in der Schweiz	2245
2.2.2 Internationaler Vergleich	2246
2.2.3 Bestehendes Instrumentarium der Standortpromotion	2246
2.2.4 Wirksamkeit der schweizerischen Standortpromotion	2249
2.2.5 Zusammenführung von Standortpromotion und Exportförderung	2250
2.2.6 Totalrevision des Bundesgesetzes zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz (Standortpromotion)	2252
2.2.6.1 Grundzüge der Totalrevision	2252
2.2.6.2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	2252
2.3 Bundesbeschluss über die Finanzierung der Exportförderung	2255
2.3.1 Ausgangslage	2255
2.3.2 Gesuch mit Finanzplanung Osec	2255
2.3.3 Stellungnahme des Bundesrates	2256
2.3.4 Finanzierungsantrag Exportförderung 2008–2011	2256
2.4 Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz	2256
2.4.1 Ausgangslage	2256
2.4.2 Finanzierungsantrag Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz	2257

2.5 Auswirkungen	2257
2.5.1 Volkswirtschaftliche Überlegungen zur Exportförderung und Standortpromotion	2257
2.5.2 Personelle Auswirkungen für den Bund	2258
2.5.3 Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen	2258
2.6 Verhältnis zur Legislaturplanung	2258
2.7 Rechtliche Aspekte	2259
2.7.1 Verfassungsmässigkeit	2259
2.7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	2259
<b>3 Tourismuspolitik</b>	<b>2259</b>
3.1 Ausgangslage	2259
3.1.1 Lage und Zukunftsaussichten des Schweizer Tourismus	2260
3.1.2 Tourismuspolitische Zielsetzungen	2261
3.2 Bundesbeschluss über eine Finanzhilfe an Schweiz Tourismus 2008–2011	2262
3.2.1 Gesetzlicher Auftrag	2262
3.2.2 Berichterstattung über die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe	2262
3.2.3 Wirkungskontrolle 2004–2006	2263
3.2.4 Finanzhilfe an Schweiz Tourismus für 2008–2011	2265
3.2.4.1 Gesuch von Schweiz Tourismus	2265
3.2.4.2 Stellungnahme des Bundesrates	2266
3.2.4.3 Leistungsvereinbarung	2267
3.2.5 Erläuterungen zum Beschlussartikel	2267
3.3 Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (innotour)	2268
3.3.1 Gesetzlicher Auftrag	2268
3.3.2 Evaluation von innotour	2270
3.3.3 Abstimmung mit der Regionalpolitik	2273
3.3.4 Erläuterung zur Gesetzesänderung	2273
3.4 Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus 2008–2011	2274
3.5 Auswirkungen	2274
3.5.1 Auswirkungen auf den Bund	2274
3.5.2 Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen	2274
3.5.3 Volkswirtschaftliche Überlegungen zu Schweiz Tourismus und innotour	2275
3.5.4 Verhältnis zur Legislatur- und Finanzplanung	2275
<b>Bundesbeschluss über die Finanzierung der Exportförderung für die Jahre 2008–2011 (Entwurf)</b>	<b>2277</b>
<b>Bundesgesetz zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz (Entwurf)</b>	<b>2279</b>
<b>Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz für die Jahre 2008–2011 (Entwurf)</b>	<b>2283</b>

<b>Bundesbeschluss über die Finanzhilfe 2008–2011 an die Schweiz Tourismus</b> <i>(Entwurf)</i>	<b>2285</b>
<b>Bundesgesetz über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus</b> <i>(Entwurf)</i>	<b>2287</b>
<b>Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus 2008–2011</b> <i>(Entwurf)</i>	<b>2289</b>

## Abkürzungsverzeichnis

ABA	Austrian Business Agency
AmCham	Schweizerisch-Amerikanische Handelskammer
BFE	Bundesamt für Energie
DEWS	Development Economic Western Switzerland
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössischen Finanzkontrolle
ERG	Exportrisikogarantie
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FIF	Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus
GZA	Greater Zurich Area
IDA	Irish Industrial Development Agency
innotour	Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KTI	Förderagentur für Innovation
NFIA	Netherlands Foreign Investment Agency
NRP	Neue Regionalpolitik
Osec	Osec Business Network Switzerland
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SERVG	Exportrisikoversicherungsgesetz
SIPPO	Swiss Import Promotion Program
SOFI	Swiss Organisation for Facilitating Investments
SuG	Subventionsgesetz
UNWTO	Welttourismusorganisation der UNO
VDK	Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren
VGG	Verwaltungsgerichtsgesetz
WTO	Welthandelsorganisation

# Botschaft

## 1 Ausgangslage und Ziele der Standortförderung

### 1.1 Weltweiter Standortwettbewerb

Die weltwirtschaftlichen Entwicklungen der letzten zwei Jahrzehnte haben den Wettbewerb zwischen Standorten deutlich verschärft. Die Unternehmen verlagern Aktivitäten, um neue Märkte zu erschliessen oder um Kosten zu sparen. Sie sind auf der Suche nach innovativen Umgebungen, um Know-how zu erwerben, welches an ihrem angestammten Ort nicht vorhanden ist. Im modernen Standortwettbewerb werden dabei weniger ganze Unternehmen, sondern oft nur einzelne Unternehmensfunktionen gezielt und systematisch an diejenigen Standorte verlagert, an denen das grösste Marktpotenzial, die höchste Wirtschaftlichkeit oder technologische Führerschaft erreicht werden kann.

Der Standortwettbewerb beschränkt sich aber nicht nur auf Unternehmen. Die Standorte konkurrenzieren sich auch um Kapital, Arbeitskräfte und Kunden. Die Unternehmen, Mitarbeiter und Konsumenten wählen gezielt diejenigen Länder oder Standorte aus, die sich für ihre Tätigkeiten im Bereich von Arbeit, Produktion, Konsum, Freizeit und Reisen am besten eignen.

Die Wettbewerbsfähigkeit eines Standorts ergibt sich letztlich aus dem Zusammenspiel von zahlreichen naturgegebenen oder von der Politik geprägten Bereichen. Dazu zählen unter anderem die naturräumlichen komparativen Vorteile – etwa die schöne Landschaft als Trumpf des Tourismusstandortes, das Steuersystem, die Regulierungsdichte, die Qualität der Infrastruktur und das Gesundheitssystem, die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften, aber auch das Know-how und Netzwerke sowie Wertschöpfungssysteme der vorhandenen Betriebe und Wirtschaftssektoren (Cluster).

### 1.2 Standortpolitik und Standortförderung

Die staatlichen Rahmenbedingungen schaffen die Voraussetzungen, damit sich die Standortfaktoren optimal entwickeln und zusammenwirken. Ihre Vielfalt und ihre wechselseitigen Beziehungen implizieren dabei, dass die Förderung der Standortattraktivität als Querschnittsaufgabe in allen relevanten Politikbereichen geschehen muss. In Debatten ist in diesem Zusammenhang gemeinhin von der *«Standortpolitik»* die Rede. Wenn man davon ausgeht, dass ein Land mit einer umfassenden Standortpolitik letztlich massgeblich zum Wirtschaftswachstum beiträgt, so wird ersichtlich, dass der etwas unklare Begriff *«Standortpolitik»* letztlich mit einer nachhaltigen Wirtschafts-, respektive Wachstumspolitik gleichzusetzen ist.

Im Gegensatz zur Standortpolitik, welche als Synonym der nachhaltigen Wachstumspolitik eine gesamtwirtschaftliche Perspektive einnimmt, beschränkt sich die Standortförderung auf einzelne Tatbestände, welche für die Standorte besonders wichtig sind und nicht bereits durch andere Bundesstellen abgedeckt werden. Diese Standortförderung folgt in erster Linie ordnungspolitischen Grundsätzen wie Marktkonformität oder Überbetrieblichkeit, die in Ziffer 1.3 als Leitlinien der Standortförderung behandelt werden. Die Standortförderung folgt aber auch staatspolitischen

Anliegen, die namentlich den benachteiligten Regionen und einzelnen Interessengruppen dienen. Der Bund ist denn auch verfassungsmässig ermächtigt worden, nötigenfalls in Abweichung von der Wirtschaftsfreiheit wirtschaftliche bedrohte Landesgegenden zu unterstützen, sowie Wirtschaftszweige und Berufe zu fördern, wenn Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung der Existenz nicht ausreichen.

Der räumliche Wettbewerb kann in Einzelfällen über negative kumulative Prozesse zur Gefährdung von Standorten führen, die aus staatspolitischen Interessen nicht hingenommen werden. Weil solche Massnahmen in der politischen Debatte nicht allein auf die Marktkonformität ausgerichtet werden, kennt die Standortförderung auch einzelbetriebliche Finanzierungsinstrumente, welche ordnungspolitisch zwar zweifelhaft sind, sich aber aus strukturpolitischen Bedürfnissen trotzdem politisch etabliert haben.

Alles in allem befindet sich die Standortförderung in einem ständigen Spannungsfeld zwischen ökonomischer Rationalität und politischer Nachfrage durch Interessengruppen. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass sich eine Standortförderung nicht nur aus wirtschaftlichen Kriterien ableiten lässt. Deshalb ist es wichtig, dass die Instrumente der Standortförderung immer so konzipiert werden, dass die damit verbundenen Wettbewerbsverzerrungen minimiert werden.

### **1.3 Ziel und ökonomische Leitlinien der Standortförderung**

Der Standortwettbewerb und die Globalisierung verändern die territoriale und branchenmässige Struktur der Schweizer Wirtschaft. Der damit verbundene Strukturwandel führt für die Schweizer Volkswirtschaft als Ganzes zwar zu Gewinnen. Strukturwandel schafft aber in der Regel auch Verlierer und damit politischen Widerstand gegen eine strukturverändernde Wirtschaftspolitik. Hier kann die Standortförderung ansetzen. Der Übergang zu neuen geografischen und branchenmässigen Strukturen kann durch Massnahmen der Standortförderung politisch abgefedert werden.

Besondere Aufmerksamkeit kommt etwa den Bergregionen, dem ländlichen Raum und den wirtschaftsschwachen Regionen zu, da sie auf Grund der relativ geringen Grösse, der verhältnismässig schlechten Erreichbarkeit oder der fehlenden Möglichkeit zur Nutzung von Agglomerationseffekten im Vergleich zu grosstädtischen Regionen wirtschaftlich ins Hintertreffen geraten. Die KMU-Politik – als weiteres Beispiel – setzt mit gezielten Massnahmen dort an, wo Unternehmen auf Grund ihrer Kleinheit vergleichsweise hohe Transaktionskosten haben, etwa bei der Bewältigung administrativer Lasten, bei der angewandten Forschung, in der Beschaffung von Informationen oder bei der internationalen Markterschliessung.

Die Standortförderung hat alles in allem zum politischen Ziel, den räumlichen und branchenabhängigen Strukturwandel zu unterstützen und zu erleichtern. Keinesfalls aber soll die Standortförderung den Übergang zu neuen Strukturen behindern oder private Anbieter konkurrenzieren. Sie sollte sich subsidiär, d.h. in Ergänzung privatwirtschaftlicher Angebote, auf folgende Kernelemente konzentrieren:

- Entwicklung und Pflege der Marke Schweiz im Rahmen eines Destinationmarketings zur Bekanntmachung des Standortes Schweiz (z.B. die Promotion des Wirtschaftsstandortes Schweiz im Ausland durch das Bundes-

programm LOCATION Switzerland oder das Tourismusmarketing von Schweiz Tourismus)

- Vermittlung von allgemeinen Grundinformationen für die KMU-geprägte Wirtschaft (z.B. das KMU-Internet-Portal [www.kmu.admin.ch](http://www.kmu.admin.ch) oder die Basisinformation von Osec im Rahmen der Exportförderung)
- Unterstützung von überbetrieblichen Innovationsprozessen (z.B. beim tourismuspolitischen Instrument *innoutour*)
- Förderung und Verdichtung von zwischenbetrieblichen Kontakten durch gezielte Kooperationsförderung (z.B. im Rahmen der Neuen Regionalpolitik)

### **1.3.1 Der räumliche Wettbewerb**

Standorte formieren sich nach den Gesetzmässigkeiten wirtschaftlicher Konzentrations- und Dezentralisierungsprozessen. Der räumliche Wettbewerb entfaltet als Koordinations- und Disziplinierungsmechanismus starke wirtschaftliche Kräfte. Zwischen dem Wettbewerb der Standorte und dem Wettbewerb der Unternehmen bestehen allerdings wichtige Unterschiede. Im Unternehmenswettbewerb geht es um Produkte und Dienstleistungen sowie um die innerbetriebliche Effizienz. Der Standortwettbewerb spielt dagegen nicht auf der Ebene der privaten Güter, sondern auf der Ebene der öffentlichen Güter, der Infrastrukturen, der Rechtsordnung, der Sicherheit oder der Steuern, für die der Staat Verantwortung trägt.

Der räumliche Wettbewerb bewirkt, dass die Einwohner in der Schweiz an unterschiedlichen Standorten in etwa eine vergleichbare Lebensqualität oder Wohlfahrt geniessen. Eine vergleichbare Wohlfahrt bedeutet nicht auch gleiche Produktionskosten, Löhne oder Preise. In den grossen Zentren sind die Bodenpreise und Löhne höher. Der Markt sorgt über die relativen Preise dafür, dass die Standortnutzen zwischen grossen und kleinen Standorten und zwischen Städten und Regionen nicht zu weit auseinander klaffen. In der Regel führt der Wettbewerb zu einer Spezialisierung zwischen den Standorten, welche auf den relativen Standortvorteilen aufbaut.

Die Besiedlung der Schweiz widerspiegelt durchaus diese Tendenz zum Ausgleich und zur Spezialisierung. In der Schweiz leben 37 Prozent der Einwohner in den 5 grössten Agglomerationen. 63 Prozent der Schweizer wohnen aber immer noch ausserhalb dieser Agglomerationen. Die pharmazeutische Industrie ist eher im Raum Basel beheimatet. Der Jurabogen hat sich auf die Uhrenproduktion und Mikrotechnologie spezialisiert, die Textilbranche hat immer noch einen Schwerpunkt in der Ostschweiz, während die Finanzindustrie in den grossen Städten Zürich, Basel und Genf zu Hause ist.

### **1.3.2 Öffentliche Güter und Marktversagen**

Die Instrumente der Standortförderung sollten vor dem Hintergrund funktionierender Märkte und vor dem Hintergrund des funktionierenden räumlichen Wettbewerbes nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Sie müssen dort ansetzen, wo von einem Marktversagen ausgegangen werden kann. Sie können auf Grund einer politischen Einschätzung auch dann politisch gefordert sein, wenn die Selbsthilfemassnahmen der privaten Akteure als nicht ausreichend eingestuft werden, um den wirt-



ten Berichtes in Beantwortung des Po. Walker (02.3702). Der Bericht soll dem Parlament im ersten Semester 2007 zugestellt werden.

## **1.5                   Wirksamerer Einsatz der Werbeinstrumente im Ausland**

### **1.5.1                Koordination der Landeswerbung**

Die eidgenössischen Räte reichten im Anschluss an die Beratung der Botschaft über die Finanzhilfe 2005–2009 an Schweiz Tourismus in den Sommer- und Herbstsessionen 2004 ähnlich lautende Postulate für eine bessere Koordination der Landeswerbung ein. Beide Räte verlangten vom Bundesrat einen Bericht mit einem neuen Konzept für eine koordinierte Landeswerbung. Mit seinem *Bericht vom 9. Dezember 2005 über die Koordination der Landeswerbung* erfüllte er die parlamentarischen Aufträge, indem er auf Grund eingehender Analysen und weitgehender Zusammenarbeit mit den betroffenen Organisationen mögliche Wege für eine noch bessere Zusammenarbeit der für den Bund im Ausland tätigen Organisationen vorschlug. Dabei stellte er fest, *dass nur die Integration oder Zusammenlegung von Organisationen zusätzliche Wirkungs- und Synergiepotenziale auslösen kann.*

Der Bundesrat prüfte im Anschluss an die Behandlung des Berichtes in den eidgenössischen Räte mögliche Integrationsvarianten für den Kernbereich und den erweiterten Bereich der Landeswerbung. Er schickte mit Beschluss vom 18. Oktober 2006 einen *Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Schweizerische Landeswerbung in die Vernehmlassung*, in welchem die Zusammenlegung von Schweiz Tourismus, Präsenz Schweiz und LOCATION Switzerland in einer öffentlich-rechtlichen Anstalt vorgeschlagen wurde. Dieser Vorschlag fand bei den Vernehmlassungsteilnehmern eine geteilte Aufnahme. Die Kantone als wichtigste Anspruchspartner der Standortpromotion legten Wert darauf, dass LOCATION Switzerland in die Osec eingegliedert wird. Der Bundesrat entsprach diesem Anliegen. Er beschloss auch, Präsenz Schweiz nicht in eine neue Anstalt für Landeswerbung auszulagern. Deshalb *bleibt die Umsetzung des für eine wirksamere Koordination vorgelegten Konzepts der bereichs- und departementübergreifenden Zusammenlegung von Organisationen zum jetzigen Zeitpunkt offen.*

### **1.5.2                Lösung für die Zusammenarbeit im Bereich der Aussenwirtschaft und des Tourismus**

Aus diesen Gründen ist es nicht möglich, die Anliegen der Standortförderung und der Landeswerbung in der gleichen Vorlage zu behandeln. Die Finanzierungsbeschlüsse für Schweiz Tourismus, Osec und LOCATION Switzerland laufen Ende 2007 aus. Diese gesetzlich vorgeschriebenen Beschlüsse müssen rechtzeitig für die nächste Legislaturperiode 2008–2011 verabschiedet werden. *Eine stete, auf einige Jahre vorausschauend planbare Werbung ist für den Wirtschafts- und Tourismusstandort Schweiz wichtig.*

Die Vorlage über die Standortförderung 2008–2011 erfüllt dennoch einen Teil der Anliegen der eidgenössischen Räte nach einem wirksameren Einsatz der vom Bund unterstützten Werbeinstrumente im Ausland. Sie bringt *die Zusammenfassung von*

*vier Instrumenten in einem «Haus der Aussenwirtschaftsförderung».* Diese Reorganisation verbessert den aussenwirtschaftlichen Auftritt im Ausland und nützt bestehendes Synergiepotenzial aus, da vier Organisationseinheiten in eine einzige verschmolzen werden. Die rechtlichen und finanziellen Vorkehren werden in Ziffer 2 dieser Botschaft dargelegt.

Die Vorlage richtet zudem die Tourismuspolitik auf die Anliegen der Standortförderung aus. Sie enthält deshalb in Ziffer 3 dieser Botschaft auch die *Finanzierung des touristischen Reiseziel- oder Destinationsmarketings.* Schweiz Tourismus ist auf Grund der vorhandenen Professionalität und insbesondere der Unterstützung durch die Kantone und die Wirtschaft einer der profiliertesten Träger des schweizerischen Image im Ausland. Der Bundesrat wird darauf hinwirken, dass Schweiz Tourismus und die Aussenwirtschaftsförderung vor allem *im Bereich der Markenführung* noch enger zusammenarbeiten. Das zuständige Bundesamt, das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), wird diese Zusammenarbeit im Rahmen der Leistungsvereinbarungen fördern, welche es sowohl mit der Osec als auch – neu – mit Schweiz Tourismus abschliessen wird.

In diesem Zusammenhang wird das SECO in enger Abstimmung mit den Partnerorganisationen auch prüfen, ob es aus Gründen der klaren Trennung von Verantwortlichkeiten zwischen dem Bund und ausgelagerten Organisationen («Corporate Governance») nicht ratsam wäre, dass sich die Bundesvertreter aus dem Aufsichtsrat, respektive dem Vorstand von Osec und Schweiz Tourismus zurückziehen.

## **2 Aussenwirtschaftsförderung**

### **2.1 Exportförderung**

#### **2.1.1 Die Bedeutung der schweizerischen Exportwirtschaft**

Die Aussenwirtschaft ist für die Schweiz als kleines Land ohne Bodenschätze seit jeher von grosser Bedeutung. Jeder zweite Franken unseres Bruttoinlandproduktes wird in der Exportwirtschaft verdient. Die Exportwirtschaft trägt in der Schweiz auch wesentlich zum Wirtschaftswachstum bei, da das Exportwachstum regelmässig höher ausfällt als das Wachstum des gesamten Bruttoinlandproduktes. Die Exporte federten so in der Vergangenheit regelmässig konjunkturelle Schwächen des Binnenmarktes ab.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Exportwirtschaft schlägt sich ebenso in der Beschäftigung nieder. So arbeiteten 2003 allein in den vier grössten primär exportorientierten Schlüsselindustrien – Metalle und Maschinen, Chemie, Textilien und Bekleidung sowie Uhren – mehr als die Hälfte der gesamthaft in der Industrie Beschäftigten.

Verschiedene wissenschaftliche Studien bestätigen daneben auf betrieblicher Ebene, dass exportierende Firmen wettbewerbsfähiger sind als ihre nur im Heimmarkt tätigen Konkurrenten. Sie verzeichnen in der Regel höhere Umsätze und Gewinne und schaffen mehr Arbeitsplätze.

Gerade für KMU sind Auslandaktivitäten aber oft mit hohen, ihnen unbekanntem Risiken verbunden. Es fehlt ihnen an Know-how oder an personellen Ressourcen für eine erfolgreiche Bearbeitung von Auslandsmärkten. Die mit Auslandsgeschäften

verbundenen Risiken können ein Unternehmen im Kern gefährden. Mit einer Exportberatung lassen sich die Risiken des Exportengagements deutlich reduzieren.

Die Schweizer Exportförderung bietet angesichts dieser Ausgangslage über die Organisation *Osec Business Network Switzerland (Osec)* Exportberatungsdienstleistungen sowie über die *Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV)* Exportversicherungsleistungen an.

Die staatliche Exportförderung ist auch Teil der Aussenwirtschaftsstrategie<sup>1</sup> des Bundesrates, in der es grundsätzlich darum geht, über vertragliche Vereinbarungen einen möglichst diskriminierungsfreien Marktzugang für Schweizer Anbieterinnen und Anbieter in allen Ländern und damit auch möglichst günstige Rahmenbedingungen für die Schweizer Exportwirtschaft zu schaffen. Nicht-vertragliche Instrumente wie die Exportförderung sollen den Unternehmen darüber hinaus helfen, die vorhandenen Möglichkeiten des Marktzugangs besser wahrzunehmen.

## **2.1.2 Internationaler Vergleich**

Das SECO hat im Hinblick auf diese Botschaft die Schweizer Exportförderung mit denjenigen unserer Nachbarländer verglichen. Dabei wurde festgestellt, dass die Produkte und Dienstleistungen der Exportberatungen in unseren Nachbarländern im Wesentlichen ähnlich ausgestaltet sind. Grosse Unterschiede bestehen aber hinsichtlich des staatlichen Mitteleinsatzes für die Exportberatung, der in diesen Ländern wesentlich höher ist als in der Schweiz. *Frankreich* setzt für die Exportberatung jährlich umgerechnet 58 Millionen Franken ein, *Italien* 163 Millionen, *Österreich* 115 Millionen und Deutschland 200 Millionen (alle Beträge in Franken).

## **2.1.3 Instrumente der Exportförderung**

Die Schweizer Exportförderung wird von *Osec* durchgeführt. Darüber hinaus hat das Parlament 2005 als spezialisierte Form der Exportförderung die gesetzlichen Grundlagen der Exportrisikogarantie (ERG) vollständig revidiert. Die ERG wurde per 1. Januar 2007 durch eine neue öffentlich-rechtliche Anstalt, die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV), abgelöst; letztere ist nicht Gegenstand dieser Botschaft.

Auf der Grundlage des Exportförderungsgesetzes vom 6. Oktober 2000 unterstützt *Osec* im Auftrag des SECO schweizerische und liechtensteinische Unternehmen, insbesondere KMU, bei der Wahrnehmung bestehender und beim Aufbau neuer Geschäftsmöglichkeiten.

Die staatliche Exportförderung ist dabei in Anlehnung an das *Prinzip der Subsidiarität* auf jene Beratungsdienstleistungen ausgerichtet, die von privaten, kommerziell ausgerichteten Exportberatungsunternehmen nicht angeboten würden, da die Kosten für ihre Bereitstellung über dem erzielbaren Marktpreis liegen. Dazu gehören allgemeine Information über Märkte, Branchen und aussenwirtschaftlich relevante Themen und Erstberatung bei Fragen rund um den Export sowie Marketingunter-

<sup>1</sup> Vgl. Einleitungskapitel «Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik des Bundesrates 2004» vom 12.1.2005.

stützung im Ausland (Durchführung von Schweizer Gemeinschaftsauftritten an ausländischen Leitmesse). Die dadurch erzielte Verbesserung der Erfolgchancen eines Exportengagements schweizerischer KMU kommt der Schweizer Volkswirtschaft gesamthaft zugute.

Nach Artikel 7 des Exportförderungsgesetzes legt das Parlament den Höchstbetrag fest, der jeweils für vier Jahre für die Exportförderung eingesetzt werden soll. Abweichend von dieser Vorschrift hat der Bundesrat dem Parlament 2004 die Finanzierung der Exportförderung für zwei Jahre beantragt. Damit konnte die Exportförderung weitergeführt werden, ohne künftige Formen der Landeswerbung oder der Aussenwirtschaftsförderung zu präjudizieren. Die damals antragsgemäss beschlossene *Weiterfinanzierung der Exportförderung läuft Ende 2007 aus*.

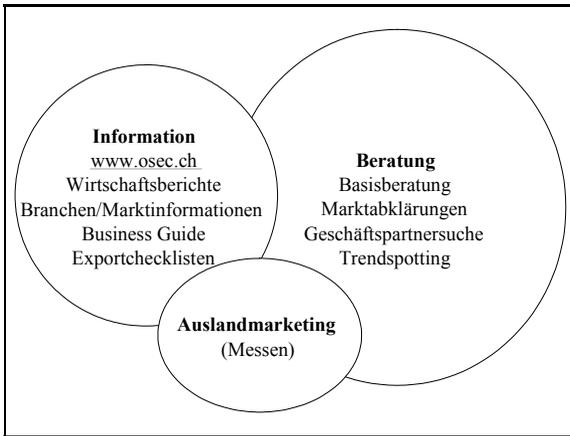
Osec beschäftigt heute in ihren Büros in Zürich, Lausanne und Lugano insgesamt 76 Mitarbeitende und verfügt über ein Jahresbudget von insgesamt 24,5 Millionen Schweizer Franken, wovon 17 Millionen vom Bund beigesteuert und 1,5 bzw. 6 Millionen Franken jährlich durch Mitgliederbeiträge sowie durch Kundenumsätze generiert werden. Zusätzlich wird das Personal auf den Swiss Business Hubs vom EDA mit 4,4 Millionen Franken jährlich finanziert. In diesen Aufwendungen nicht eingeschlossen sind die Infrastrukturkosten des EDA und des BBL in den Swiss Business Hubs, sowie die Personal- und Infrastrukturkosten des EDA für die im Rahmen der wirtschaftlichen Grundversorgung von allen EDA-Vertretungen der Schweiz im Ausland erbrachten Dienstleistungen (eingeschränkteres Angebot an Information, Beratung und Marketing).

Als *Netzwerk-Koordinatorin* arbeitet Osec bei der Leistungserbringung mit verschiedenen staatlichen, halbstaatlichen und privaten Partnern der Export- und Aussenwirtschaftsförderung zusammen. Im Inland sind dies vorab die vertraglichen Innennetzpartner (kantonale Industrie- und Handelskammern, Wirtschaftskammer Baselland sowie Gewerbe- und Wirtschaftskammer Liechtenstein). Projektbezogen wird daneben mit Verbänden und anderen privaten Anbietern von Exportförderungsdienstleistungen zusammengearbeitet.

Im Ausland ist das EDA der wichtigste Partner von Osec. 13 der 15 operationell tätigen *Swiss Business Hubs* sind gestützt auf Artikel 1 Absatz 1 des Exportförderungsgesetzes dem EDA-Vertretungsnetz angeschlossen (Chicago, Sao Paolo, London, Madrid, Paris, Stuttgart, Warschau, Moskau, Dubai, Mumbai, Singapur, Peking, Tokio). Zwei Swiss Business Hubs sind bei bilateralen Schweizer Aussenhandelskammern angesiedelt (Wien und Mailand).

Das SECO hat im Frühjahr 2006 zusätzlich überprüfen lassen, ob das schweizerische Exportförderungsgesetz überarbeitet werden muss. Insbesondere wurde abgeklärt, ob eine staatliche Unterstützung von Direktinvestitionen aus volkswirtschaftlicher Sicht sinnvoll wäre. Die Überprüfung zeigte deutlich, dass dies nicht der Fall ist. Der Export ist bei der überwiegenden Mehrzahl der Unternehmen der erste Schritt in die Internationalisierung. Ausländische Direktinvestitionen werden in der Regel in einer späteren Phase getätigt, in welcher Unternehmen bereits Erfahrungen im Ausland gesammelt haben. Deshalb sind sie dabei kaum mehr auf staatliche Unterstützung angewiesen.

## Dienstleistungsangebot Osec



Quelle: SECO 2006

### Rückblick auf die laufende Finanzierungsperiode

Die laufende Finanzierungsperiode stand im Zeichen der Fortsetzung und des Ausbaus des bereits 2004 vom SECO und der neuen Führung von Osec eingeschlagenen Wegs. Osec richtete ihre Arbeiten weiterhin konsequent auf die Erreichung weiterer Verbesserungen hinsichtlich des Kundennutzens der angebotenen Dienstleistungen, einer verstärkten Einbindung privater Partner im Sinn der Subsidiaritätsvorgabe sowie der Verstärkung der Netzwerkkoordination aus. Hervorzuheben sind dabei die folgenden weiteren Anpassungen:

#### *Kundennutzen*

Für eine noch kundengerechtere Ausrichtung hat Osec in den Jahren 2005 und 2006 breit abgestützte Kundenbedürfnisanalysen bei gegen 500 Unternehmen durchgeführt und genau analysiert, welche Unterstützungsleistungen sie von einer staatlichen Exportförderung benötigen und welche Märkte für sie dabei am wichtigsten sind. Diese Analysen zeigten, dass die Bedürfnisse der schweizerischen KMU und die Nachfrage nach Exportberatung je nach Markt stark unterschiedlich sind. So bedürfen sie in Wachstumsmärkten einer breiteren staatlichen Exportunterstützung als in den einfacher zugänglichen Märkten unserer Nachbarländer. Osec hat in diesem Sinn in Absprache mit dem EDA das *Dienstleistungsangebot* der Swiss Business Hubs in *Deutschland, Italien, Frankreich und Österreich verringert* und die dadurch frei werdenden Ressourcen in den Ausbau der Swiss Business Hubs in den *Wachstumsmärkten China, Indien und Dubai investiert*.

Parallel dazu wurden 2005 für eine Effizienzsteigerung im Aussennetz die direkten Steuermöglichkeiten von Osec über die Swiss Business Hubs des EDA verbessert. Im Rahmen eines *Memorandum of Understanding zwischen EDA und Osec* bestimmen EDA und Osec seither gemeinsam über die Ernennung und Abberufung von Hub-Leiterinnen und -Leitern. Osec kann in Problemfällen zudem einen Antrag auf Abberufung von Hub-Leiterinnen und -Leitern stellen. Schliesslich wurde es

Osec ermöglicht, extern Rekrutierte als Hub-Leiterinnen und -Leiter einzustellen, sofern Osec-, EDA- und SECO-intern kein passender Kandidat gefunden wird.

Um die *Wirksamkeit der Aktivitäten und Massnahmen messen* zu können, führte Osec 2006 ein strategisches Führungsinstrument ein, das die strategischen Ziele in 25 messbare «Key Performance Indicators» (KPI) einteilt und ein regelmässiges Reporting ermöglicht. Dieses Instrumentarium ermöglicht nicht zuletzt auch eine rechtzeitige Information und ein transparentes Reporting an das SECO – so wie es auch in der Leistungsvereinbarung vorgegeben ist.

#### *Einbindung privater Partner (Subsidiarität)*

Osec arbeitet bei ihrer Dienstleistungserbringung eng mit privaten Partnern wie den kantonalen Industrie- und Handelskammern, den bilateralen Schweizer Aussenhandelskammern und weiteren privaten Exportberatungsanbietern zusammen. Im Sinne der gesetzlichen Subsidiaritätsvorgabe werden *Aufträge* von ratsuchenden Unternehmen, *wo immer dies möglich und sinnvoll ist, an private Beratungsanbieter weitergegeben*. Im letzten Jahr konnte diese Arbeitsteilung noch effizienter und transparenter ausgestaltet werden, indem die verschiedenen Zusammenarbeitsformen standardisiert und kategorisiert wurden. Auf diese Weise konnten 2006 insgesamt 360 Kundenmandate (18 Prozent mehr als im Vorjahr) erfolgreich ausgeführt werden.

Des Weiteren führte Osec eine *Messe- und Projektkommission* ein, welche gleiche Rechte und Möglichkeiten sowohl für private Anbieter als auch für Osec-Messeprojekte gewährleistet. So werden neu auch die unter dem Label «Swiss Pavilion» durchgeführten Osec-Projekte durch die unabhängige Projektkommission beurteilt. Die Realisierung von bewilligten Osec-Projekten wird zudem ausgeschrieben und *grösstenteils über private Auftragnehmer abgewickelt*. In diesem Rahmen hat Osec im Jahr 2006 insgesamt an 24 Leitmessen teilgenommen, 2007 werden es über 30 sein.

Zur Verstärkung des Einbezugs privater Anbieter von Exportberatungsdienstleistungen wurde 2005 schliesslich auch die *Expertendatenbank* von Osec (Pool of Experts) mit einer von *privaten Drittanbietern* betriebenen Expertendatenbank zusammengelegt. Von dieser breiteren Abstützung der neuen Plattform profitieren in erster Linie die Kunden, aber auch die eingetragenen Experten.

#### *Netzwerk-Koordination*

Im Bereich der Netzwerk-Koordination konnte die bereits gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen Osec und den *kantonalen Industrie- und Handelskammern sowie den bilateralen Schweizer Aussenhandelskammern* in unvermindertem Ausmass weitergeführt werden. Osec und die Handelskammern führen regelmässig gemeinsam Veranstaltungen wie Firmenberatungstage, Road-Shows oder Messebeteiligungen durch.

Fortschritte konnten auch in der Zusammenarbeit zwischen Osec und den weiteren Aussenwirtschaftsförderungsinstrumenten erreicht werden. Neben Osec gehören dazu die Exportrisikogarantie (ERG), ab 1. Januar 2007 abgelöst durch die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV), sowie im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit die Investitionsförderungsorganisation *SOFI* (Swiss Organisation for Facilitating Investments) und das Importförderungsinstrument *SIPPO* (Swiss Import Promotion Program). Diese vier Instrumente, insbesondere diejenigen der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit, unterscheiden sich

hinsichtlich ihrer Aufträge und Zielsetzungen, sprechen in der Schweiz aber eine ähnliche KMU-Kundschaft an. Bereits im Herbst 2004 gründeten sie zusammen eine gemeinsame zentrale Anlaufstelle für allgemeine Internationalisierungsfragen von KMU (Service Center). Diesem Service Center haben sich im Oktober 2006, respektive im Januar 2007 auch die *Förderagentur für Innovation des Bundes (KTI)* sowie das *Bundesamt für Energie (BFE)* angeschlossen mit dem Ziel, das Know-how aus dem Technologie-, Innovations- und Umwelttechnikbereich sowohl in der Schweizer Wirtschaft als auch in ausländischen Märkten besser nutzbar zu machen.

Schliesslich konnte während der laufenden Finanzierungsperiode auch die Umsetzung der Empfehlungen der EFK zur Exportförderung vom Januar 2005 (Sonderevaluation) abgeschlossen werden. Bei diesen Empfehlungen ging es um die Nutzung von Synergien zwischen der Export- und Aussenwirtschaftsförderung, Synergien in der Dienstleistungserbringung sowie der Führung und Kontrolle des Aussennetzes, um das Subsidiaritätsprinzip und den Kundennutzen. Durch zahlreiche Massnahmen in den Jahren 2004 und 2005 konnten diesbezüglich wesentliche Verbesserungen erreicht werden und damit die gemäss EFK anzustrebenden Ziele erfüllt werden. Der Bundesrat hat dem Parlament im Februar 2006 darüber Bericht erstattet.

#### **2.1.4                    Wirksamkeit der Schweizer Exportförderung**

Die wachsende Anzahl Kunden von Osec und deren höhere Zufriedenheit mit den beanspruchten Dienstleistungen bestätigen die in den letzten zwei Jahren in der Schweizer Exportförderung erreichten Verbesserungen (die Angaben stammen aus dem Führungsinstrumentarium Osec):

2006 wurden insgesamt 2134 Basisberatungen (Firmenberatungstage, Export-Audits, individuelle Erstberatungsgespräche) durchgeführt und zusammen mit privaten Beratungsdienstleistern die hohe Zahl von 360 weiterführenden Beratungsmandaten ausgeführt. Im Aussennetz wurden 2005 insgesamt 4500 Anfragen beantwortet. Die im Herbst 2005 überarbeitete Osec-Website wird weiter von durchschnittlich knapp 40 000 Unternehmen pro Monat konsultiert. Und im Service Center von Osec, SERV, SOFI, SIPPO, KTI und BFE werden schliesslich knapp 400 Anfragen monatlich beantwortet.

Die Kunden beurteilten die Osec-Beratungsleistungen in diesem Jahr zu 92 Prozent als sehr gut (90 Prozent im Vorjahr). Ebenso ist zwischen 2001 und 2006 der ungestützte Bekanntheitsgrad von Osec deutlich von 25 auf 37 Prozent gestiegen.

Wie oben erwähnt, wurde die Exportförderung im Jahre 2004 im Auftrag des EVD in einer Sonderevaluation von der EFK umfassend evaluiert. Die Umsetzung der Empfehlungen wurde inzwischen abgeschlossen. Eine nächste ordentliche Evaluation durch eine externe Stelle ist für die kommende Finanzierungsperiode geplant.

## **2.1.5 Zusammenführung von Exportförderung, Investitionsförderung und Importförderung**

Die Programme des Bundes in den Bereichen Exportförderung aus der Schweiz sowie Investitions- und Importförderung in Entwicklungsländern (Osec-, SOFI- und SIPPO-Leistungsvereinbarungen) werden auf den 1. Januar 2008 *unter einem Dach zusammengeführt*.

Das heute vom Verein SIPPO ausgeführte Programm zur Importförderung von Gütern aus Entwicklungsländern soll dazu für den Zeitraum 2008–2011 verlängert und praktisch unverändert fortgeführt werden. Da der Zweck des Vereins SIPPO aber lediglich die Ausführung dieser Importförderungsaufgaben beinhaltet, wird er mit der Zusammenführung aller drei Programme per 1. Januar 2008 hinfällig. Der Vorstand von SIPPO wird daher anlässlich der Jahresversammlung 2007 die Schliessung des Vereins per 31. Dezember 2007 beantragen.

Das Programm zur Investitionsförderung (SOFI) wird hingegen stark reduziert fortgeführt und auf die bedürftigsten Länder fokussiert werden, da die ursprünglichen Ziele des bisherigen Investitionsförderungsprogramms weitestgehend erfüllt wurden. In Anbetracht dessen sowie der Tatsache, dass das redimensionierte Programm mit der Export- und der Importförderung zusammengeführt werden soll, hat das SECO in Absprache mit der KPMG entschieden, die SOFI AG, welche bisher mit Investitionsförderung beauftragt war, per 31. Dezember 2007 aufzuheben.

Mit einer getrennten Rechnungsführung für die verschiedenen Programme wird eine Vermischung der für diese Programme zur Verfügung stehenden Mittel vermieden werden.

Der Inhalt der Programme der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit wird in der Botschaft über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit näher erläutert.

## **2.2 Standortpromotion**

### **2.2.1 Die Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen in der Schweiz**

Der nationale und internationale Strukturwandel treibt die Unternehmen dazu an, mindestens Teile ihrer Wertschöpfungskette dort anzusiedeln, wo international gesehen die besten Produktionsbedingungen vorhanden sind. Weltweit haben Direktinvestitionen in den 90er-Jahren weit stärker zugenommen als in den vorangegangenen Jahrzehnten. Ihr Wachstum übertraf deutlich dasjenige des Welthandels oder des weltweiten BIP. In der globalisierten Welt findet der Wettbewerb nicht mehr nur zwischen Firmen, sondern zunehmend auch unter Standorten statt. Staaten stehen mit den von ihnen gesetzten Rahmenbedingungen im Wettbewerb um zunehmend mobile Produktionsfaktoren.

Neu angesiedelte, internationale tätige Firmen sind zudem produktiver als rein binnenmarktorientierte. Eine 2006 veröffentlichte Studie der Schweizerisch-Amerikanischen Handelskammer (AmCham) und der Boston Consulting Group bestätigt, dass rund 10 Prozent des gesamten Schweizer Bruttoinlandproduktes (über 40 Milliarden Franken) direkt oder indirekt durch ausländische Firmen erbracht

werden. Sie beschäftigen derzeit in der Schweiz rund 210 000 Mitarbeitende. Nahezu ein Viertel des gesamten Wirtschaftswachstums in der Schweiz in den letzten acht Jahren stammt von ausländischen Unternehmen. In diesem Zeitraum stagnierte die Gesamtzahl der Beschäftigten in der Schweiz. Die Beschäftigten ausländischer Firmen in der Schweiz sind demgegenüber mit etwa 6 Prozent jährlich gewachsen. Zu diesem Wachstum beigetragen haben zu einem erheblichen Teil Neuansiedlungen.

Ein weiterer Vorteil von Neuansiedlungen ist der damit verbundene Gewinn an unternehmerischem Know-how. Ausländische Unternehmen bringen neue Ideen, Verfahren, Prozesse und Produkte ein und inspirieren dadurch auch bereits ansässige Firmen. Damit verbunden sind immer auch Wachstumsimpulse für die regionalen Wirtschaften.

### **2.2.2 Internationaler Vergleich**

Alle vergleichbaren Standort-Konkurrenten der Schweiz betreiben heute ein extensives Marketing für ihren Unternehmensstandort.

Im föderalistisch organisierten *Österreich* ist die Austrian Business Agency (ABA) die offizielle Industrieansiedlungs- und Wirtschaftswerbungsstelle und steht zu 100 Prozent in Bundeseigentum. Ihr Budget beträgt jährlich 4,6 Millionen Euro (ca. 6,9 Millionen Franken) und wird vollständig vom Staat finanziert. Die ABA arbeitet nur auf Bundesebene. Die Bundesländer verfügen über eigene Standortförderungsorganisationen, die sich untereinander wie die Kantone in der Schweiz konkurrenzieren.

In *Grossbritannien* ist UK Trade and Investment die britische Institution für Exportförderung und Standortpromotion. Für die Jahre 2002/2003 standen dem Programm «Invest UK» 7,6 Millionen Pfund (ca. 17 Millionen Franken) zur Verfügung. Der Personalbestand im Ausland wurde 2003 um 12 Prozent auf 108 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhöht.

In den *Niederlanden* standen der Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) für ihre 13 Büros (2 in Europa, 6 in USA, 5 in Asien) im Jahr 2003 rund 9 Millionen Euro (ca. 13,5 Millionen Franken) zur Verfügung. Für die Budgetplanung 2004–2008 sind gleich viele Mittel vorgesehen.

In *Irland* hat die Irish Industrial Development Agency (IDA) im Jahre 2002 für Promotion und Administration über 43 Millionen Euro (ca. 64 Millionen Franken) ausgegeben. Die IDA unterhält im Ausland 12 Niederlassungen (3 in Europa, 5 in den USA und 4 in Asien und Australien).

### **2.2.3 Bestehendes Instrumentarium der Standortpromotion**

Um im Standortwettbewerb bestehen zu können und bei der Ansiedlung ausländischer Unternehmen (Direktinvestitionen) erfolgreich zu sein, sind zwei Bedingungen zu erfüllen:

- gute volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten;

- Wissen um die Attraktivität des Unternehmensstandortes Schweiz bei Entscheidungsträgern.

Ebenso wichtig wie die einzelnen Standortvorteile (z.B. flexible Arbeitsmärkte, hohe Qualifikation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, verhältnismässig geringe Steuerlast u.a.m.) ist es also, potenziell interessierte Investoren und Unternehmen darüber zu informieren. Marketingtechnisch gesehen geht es letztlich darum, das gute Produkt *Unternehmensstandort Schweiz* im weltweiten Standortwettbewerb durch gezieltes Standortmarketing bestmöglich zu positionieren. Dies ist die Aufgabe der sogenannten *Standortpromotion*.

Eine solche Standortpromotion betreibt der Bund seit 1996 auf Grundlage des Bundesgesetzes zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz (SR 194.2). Das darauf basierende *Programm LOCATION Switzerland* umfasst Marketingmassnahmen, welche die Ansiedlung neuer Unternehmen unterstützen. Die konkrete Ansiedlung der Unternehmen ist und bleibt Kernaufgabe der Kantone. Diese Arbeitsteilung ist sinnvoll und ein gutes Beispiel für die Umsetzung einer Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen.

Erstens kann der Bund die Marke «Schweiz» im Ausland am besten und mit hoher Glaubwürdigkeit vertreten und das schweizerische Aussennetz einbinden.

Zweitens hat der Bund ein übergeordnetes Interesse an jeder Ansiedlung in der Schweiz, er vertritt keine regionalen Interessen. Nur der Bund vermittelt einem interessierten Investor ein einheitliches Bild vom Unternehmensstandort Schweiz. Die Kantone hingegen stehen untereinander im Wettbewerb und vertreten gegenüber einem potenziellen Investor nur ihren jeweiligen Standort.

Drittens bereitet der Bund die für den Unternehmensstandort Schweiz relevanten Informationen auf und stellt sie allen Kantonen zur Verfügung. Ansonsten müsste jeder Kanton für sich diese Aufgabe wahrnehmen. Damit wäre weder ein einheitlicher Auftritt noch ein effizientes Vorgehen sichergestellt.

Die Länderstrategie von *LOCATION Switzerland* fokussiert zum einen auf *Schwerpunktmärkte*. Dabei handelt es sich um hoch entwickelte Märkte, aus denen traditionell die grössten Volumen an Direktinvestitionen in die Schweiz stammen. Dazu zählen Industrieländer in Nordamerika, Europa und Asien. Auf Grund der knappen Ressourcen konzentrierte sich *LOCATION Switzerland* in der Aufbauphase auf die Bearbeitung der Märkte USA und Deutschland. In den letzten Jahren konnten Aktivitäten in Kanada, Frankreich, Italien, Grossbritannien, Japan und China aufgenommen werden.

Zum anderen werden im Rahmen der Länderstrategie *Aufbaumärkte* mit einem überdurchschnittlichen Potenzial bearbeitet. Die Bearbeitung dieser Märkte ist deshalb interessant, weil dort eine starke und expandierende Binnenwirtschaft die Firmen zu Internationalisierungsstrategien zwingt. Es handelt sich dabei heute insbesondere um Länder wie Indien, Russland und Singapur.

Ergänzt wird die Länderstrategie durch eine *Branchen- resp. Cluster-Strategie*. Der Fokus von Marketingaktivitäten liegt hier auf innovativen Branchenclustern mit überdurchschnittlichem Wachstumspotenzial (Biotechnologie, Medizinaltechnologie, Mikro- und Nanotechnologie, Umwelttechnologie) sowie strategisch wichtigen

Branchen wie Finanzdienstleistungen (Headquarters, Shared Services Centers<sup>2</sup>) und Informations- und Kommunikationstechnologien.

Die *Kantone* haben auf den verschärften internationalen Standortwettbewerb reagiert. Sie knüpfen mit ihrer Wirtschaftsförderung an das Standortpromotion des Bundes an. Die Wirtschaftsförderungen der einzelnen Kantone begleiten die Ansiedlungsprojekte und arbeiten Lösungen für die individuellen Ansprüche von Neuan siedlungen aus (Baugesuche, steuerliche Rahmenbedingungen, steuerliche Anreize, Arbeitsbewilligungen für ausländische Spezialisten etc.). Sie pflegen auch die bestehenden Unternehmen und fördern Jungunternehmerinnen und Jungunternehmer. Für ihr eigenes Standortmarketing setzen die Kantone gemäss Schätzungen des SECO zusammen rund 30 Millionen Schweizer Franken pro Jahr ein und damit ungefähr zehnmal mehr als der Bund heute.

In den letzten Jahren haben sich die meisten kantonalen Wirtschaftsförderungen wie folgt einer *überkantonalen Organisation* angeschlossen:

- Greater Zurich Area (GZA): AG; GL; GR; SH; SO; SZ; ZH;
- Development Economic Western Switzerland (DEWS): NE; VD; VS; JU;
- Basel Area: BS; BL;
- Standortpromotion Ostschweiz: AI; AR; SG; TG.

Die Zusammenarbeitsformen sind von unterschiedlicher Intensität. Sie reichen von losen Kooperationen (Standortpromotion Ostschweiz) bis hin zur gemeinsamen Organisation auf privatrechtlicher Basis (GZA).

Solche Kooperationen zeigen, dass die Budget- und Personalintensität namentlich des internationalen Standortmarketings die Kapazitäten einzelner kantonalen Wirtschaftsförderungen übersteigt. Nur in Zusammenarbeit kann in gewissen Zielmärkten die kritische Masse erreicht werden, um überhaupt wahrgenommen zu werden.

### **Rückblick auf die laufende Finanzierungsperiode**

Das Eidgenössische Parlament hat am 16. Dezember 2005 das neue *Bundesgesetz zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz* angenommen; am 1. März 2006 ist dieses Bundesgesetz in Kraft getreten und bildet die aktuelle Grundlage für die Standortpromotion von LOCATION Switzerland. Dieses auf sechs Jahre befristete Gesetz hat einen Zahlungsrahmen von 9,8 Millionen Franken für zwei Jahre (2006–2007) erhalten, wovon 2 Millionen Franken haushaltneutral aus dem Budget des Bundesamts für Landwirtschaft kompensiert und 3 Millionen über Gebühreneinnahmen Dritter gedeckt wurden. Die Finanzierung des Programms LOCATION Switzerland wurde im Hinblick auf die Koordination der Landeswerbung auf zwei Jahre (2006–2007) begrenzt.

Die *Zusammenarbeit mit den Kantonen* und mit Partnern aus dem Privatsektor wurde dank der Schaffung der Programmpartnerschaften in allen Zielmärkten verstärkt. Dies bewirkte eine erhebliche Verbesserung der Koordination in der Standortpromotion, indem die Kantone sich nicht mehr lediglich an einzelnen Veranstaltungen beteiligen, sondern in die Gestaltung des Jahresprogramms einbezogen sind.

<sup>2</sup> Ein Shared Services Center (SSC) ist ein selbständiger Verantwortungsbereich, der bestimmte Unterstützungs- oder Steuerungsprozesse für mehrere Geschäftseinheiten eines oder mehrerer Unternehmen in einer Organisationseinheit zusammenfasst.

Neu wurde eine spezifisch für *Frankreich zuständige Chefrepräsentantin* eingesetzt. Damit konnte dieser wichtige Markt aufgewertet und dem deutschen Markt gleichgestellt werden. Die Bearbeitung der angestammten Märkte Deutschland, Frankreich und USA muss im Hinblick auf die starke Konkurrenz anderer Standortpromotionsagenturen weiter intensiviert werden.

Die Kooperation mit den Kantonen erfolgt auf mehreren Ebenen. Die strategische Absprache erfolgt auf der Ebene der *Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK)*. Auf operativer Ebene wurden die Kantone über ihre *Arbeitsgruppe der kantonalen Wirtschaftsförderer* und im Rahmen der zweimal jährlich durchgeführten LOCATION Switzerland-Seminare in die Erarbeitung des Marketingkonzepts von LOCATION Switzerland einbezogen. In den einzelnen Märkten findet die Koordination im Rahmen der Programmpartnerschaften statt: Laufend sprechen sich Bund und Kantone hinsichtlich der konkreten Promotionsmassnahmen ab.

Anhand des von der VDK verabschiedeten und von deren *Arbeitsgruppe Landesmarketing* erarbeiteten Papiers «Strategie Standortmarketing LOCATION Switzerland» wurde das Marketingkonzept von LOCATION Switzerland mit den Kantonen koordiniert, insbesondere in den Kernbereichen strategische Positionierung und Zielgruppen, Zielmärkte und Arbeitsteilung von Bund und Kantonen.

## **2.2.4 Wirksamkeit der schweizerischen Standortpromotion**

LOCATION Switzerland hat 2004 zusammen mit den Kantonen Genf, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Zürich und Thurgau an einer internationalen Benchmark-Studie der OECD teilgenommen. Ziel dieser Studie war, von anerkannten Experten politische Empfehlungen zur Standortpromotion und einen Vergleich mit anderen OECD-Staaten zu erhalten.

Die Ergebnisse aus dem OECD-Bericht «Review of Foreign Direct Investment Policies – Switzerland and the Cantons Basel, Geneva, Thurgau and Zurich» können wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Position von LOCATION Switzerland als neutraler Vermittler des Unternehmensstandortes Schweiz zwischen potenziellen Investoren und den kantonalen Wirtschaftsförderungen ist sinnvoll.
- Die Aufgabenteilung zwischen LOCATION Switzerland und den kantonalen Wirtschaftsförderungen ist bedürfnisgerecht: Der Bund präsentiert ein kohärentes Produkt «Unternehmensstandort Schweiz», während die Informationen zu den lokalen Verhältnissen von den kantonalen Wirtschaftsförderungen vermittelt werden.
- LOCATION Switzerland verfügt gemäss OECD im Vergleich zu anderen Ländern und zu den kantonalen Wirtschaftsförderungen über zu begrenzte finanzielle Mittel. Mit diesem Budget kann langfristig kein nachhaltiges Marketing für den Unternehmensstandort Schweiz realisiert werden.

Die Wirksamkeit der Standortpromotion lässt sich an der Anzahl Ansiedlungen und neu geschaffener Arbeitsplätze messen. Seit 2003 werden dank des Kodex im Standortmarketing gesamtschweizerisch die Anzahl angesiedelten Firmen und der dadurch geschaffenen Arbeitsplätze erhoben, bei deren Ansiedlung die kantonalen

Wirtschaftsförderungen einen massgeblichen Beitrag geleistet haben. Im Jahr 2004 wurden 526 Firmen aus dem Ausland begleitet, die zusammen 2289 Arbeitsplätze geschaffen haben, 2005 waren es 510 Unternehmen und 2470 Arbeitsplätze.

Anlässlich der VDK-Tagung vom 26. Oktober 2006 wurde das zusammen mit LOCATION Switzerland erarbeitete *Konzept «Evaluation der Standortpromotion»* verabschiedet. Dieses Evaluationssystem sieht vor, künftig auch den Kundennutzen zu bewerten sowie Aussagen zur Organisation der Standortpromotion zu machen. Damit wird ein gesamtschweizerisch einheitlicher Leistungsausweis angestrebt, der weiter geht als der bisherige Kodex. Die Resultate der ersten Erhebung sind für das erste Semester 2007 vorgesehen.

### **2.2.5 Zusammenführung von Standortpromotion und Exportförderung**

Im Rahmen der Überprüfung der Landeswerbung stellte sich wiederholt die Frage, ob LOCATION Switzerland bei einer künftigen landeswerblichen Neuausrichtung eher in eine Organisation der Landeswerbung oder in eine Organisation der Aussenwirtschaftsförderung eingebettet werden sollte. Der Nationalrat liess die Frage bei der Beratung der nationalrätlichen WAK-Motion bewusst offen.

*Nach sorgfältiger Prüfung schlägt der Bundesrat die Zusammenführung der Standortpromotion mit der Exportförderung vor.* Ausschlaggebend war in diesem Zusammenhang die grosse Kongruenz in der Marktausrichtung respektive den bestehenden Netzwerken in der Wirtschaft von LOCATION Switzerland und Osec.

Sowohl LOCATION Switzerland als auch Osec benötigen für ihren Erfolg ein engmaschiges *Netzwerk in der Wirtschaft*. Dies im Gegensatz zu Präsenz Schweiz und Schweiz Tourismus, deren Aktivitäten sich primär an ein breites Publikum, sprich die Konsumentinnen und Konsumenten, richten. Osec, die sich dabei unter anderem auf das gut ausgebaute Vertretungsnetz der Schweiz, die bilateralen schweizerischen Aussenhandelskammern sowie die Kontakte ihrer Berater abstützen kann, verfügt heute bereits über hervorragende Kontakte zu lokalen Unternehmern und Investoren in Märkten, die auch für die Standortpromotion wichtig sind.

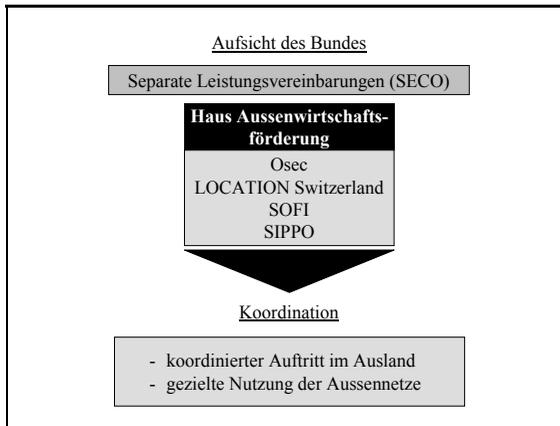
Die Kantone fordern einhellig einen solchen Zusammenschluss. Sie betonen ebenfalls die grosse Ähnlichkeit der Zielgruppen in der Standortpromotion einerseits und bei der Exportförderung anderseits. Zudem existiert gemäss ihrer Einschätzung weltweit kein Modell, bei dem die Landeswerbung und die Standortpromotion zusammengeführt wäre; ganz im Gegenteil dominiere in anderen Ländern die gezielte Zusammenlegung der Exportförderung mit der Investitionsförderung.

Mit dem bundesrätlichen Vorschlag der Zuordnung von LOCATION Switzerland zu Osec entsteht ein neues *«Haus der Aussenwirtschaftsförderung»* bestehend aus Osec, LOCATION Switzerland, der Investitionsförderung (SOFI) und SIPPO (vgl. Übersicht 2). Die Zuordnung von LOCATION Switzerland zu Osec bedingt eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen der Standortpromotion (vgl. Ziff. 2.2.6). Die Übertragung der Standortpromotion an Osec erfolgt mittels einer *Leistungsvereinbarung* des Bundes an Osec. Damit Osec den Auftrag des Bundes bestmöglich ausführen kann, wird es bei der Umsetzung dieser Neuausrichtung ganz entscheidend sein, dass die Kantone die Koordination ihrer kantonalen Standortpromotion untereinander dauerhaft stärken. Dazu sind auf Stufe der Arbeitsgruppe Landesmar-

ketung der VDK entsprechende Vorarbeiten im Gange. Ebenso werden bei der Umsetzung die Schnittstellen mit dem offiziellen Vertretungsnetz der Schweiz zusammen mit dem EDA festzulegen sein.

## Übersicht 2

### Haus der Aussenwirtschaftsförderung



Quelle: SECO 2006

Osec wird damit zum erwähnten «Haus der Aussenwirtschaftsförderung». Sie übernimmt im Auftrag des Bundes über separate Leistungsvereinbarungen alles in allem die Aufgaben der staatlichen Exportförderung, der Standortpromotion (LOCATION Switzerland), der Investitionsförderung in Entwicklungsländern (SOFI) und der Importförderung aus Entwicklungsländern (SIPPO). In den Leistungsvereinbarungen wird unter anderem auch die Zusammenarbeit mit Schweiz Tourismus im Bereich der koordinierten Markenführung zu regeln sein (vgl. Ziff. 3.2.4.3).

Die Überführung von LOCATION Switzerland in Osec ist auf den 1. Januar 2008 geplant. Die Mandate von SOFI und SIPPO werden ebenfalls auf dieses Datum hin auf Osec übertragen.

Bei der Umsetzung der Integrationslösung wird es weiter entscheidend sein, in Absprache mit dem EDA die Schnittstellen dieses neuen «Hauses der Aussenwirtschaftsförderung» zum offiziellen Vertretungsnetz der Schweiz zu bestimmen und die künftige Form der Zusammenarbeit festzulegen.

Um im Zuge dieser Neuausrichtung eine saubere Trennung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Osec sicher zu stellen, prüfen das SECO und das EDA, die beiden heutigen Bundesvertreter (je ein Vertreter aus dem SECO und dem EDA) aus dem Aufsichtsrat von Osec zurückzuziehen. Dazu ist keine gesetzliche Anpassung des Exportförderungsgesetzes nötig; dies kann über eine Anpassung der Statuten des Vereins Osec ermöglicht werden.

## **2.2.6 Totalrevision des Bundesgesetzes zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz (Standortpromotion)**

### **2.2.6.1 Grundzüge der Totalrevision**

Die Zuordnung von LOCATION Switzerland zu Osec (vgl. Ziff. 2.2.5) bedingt eine Totalrevision des bestehenden Bundesgesetzes zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz vom 16. Dezember 2005. Namentlich müssen Voraussetzungen geschaffen werden, dass Dritte mit der Durchführung von Massnahmen zur Standortpromotion beauftragt werden können.

### **2.2.6.2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln**

#### *Titel und Ingress (unverändert)*

Der Titel bleibt unverändert. Er trägt dem Ziel des LOCATION Switzerland-Programms Rechnung, als Standortpromotionsprogramm des Bundes Informationen über den Unternehmensstandort Schweiz zu fördern.

#### *Art. 1 Zweck (unverändert)*

Der Zweck des Gesetzes bleibt unverändert. Der Bund verfolgt das Ziel, die Ansiedlung ausländischer Unternehmen in der Schweiz zu fördern.

#### *Art. 2 Massnahmen (unverändert)*

Die Massnahmen von LOCATION Switzerland haben sich grundsätzlich bewährt und werden unverändert aus dem bisherigen Bundesgesetz übernommen.

Für den Bund und die Kantone wird die Wahrnehmung einer übergreifenden Marktbeobachtung und Marktanalyse durch LOCATION Switzerland mit dem verstärkten Standortwettbewerb immer wichtiger. Dieser Entwicklung wird mit dem Absatz 2 Rechnung getragen.

Gestützt auf Artikel 44 Absatz 1 der Bundesverfassung wird in Absatz 3 festgelegt, dass Bund und Kantone ihre Massnahmen gegenseitig abzustimmen haben.

#### *Art. 3 Auftrag (neu)*

Absatz 1 schafft die Grundlage für die Beauftragung eines oder mehrerer Dritter mit der praktischen Durchführung der Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz. Auftraggeber ist das SECO, das im Rahmen seiner umfassenden wirtschaftspolitischen Aufgaben für die Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz zuständig ist. Die Beauftragung eines oder mehrerer Dritter ist günstiger und praxisnäher, als wenn der Bund selbst diese Dienstleistungen im umfassenden Sinn durch die Bundesverwaltung erbringt. Sie ist zudem eine notwendige Grundlage, um die vom Parlament geforderte bessere Koordination im Bereich der Landeswerbung zu ermöglichen, indem die bisher für die Exportförderung zuständige Osec neu zusätzlich mit der Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz beauftragt wird.

Da die Vergabe von Aufträgen im Bereich der Förderung der Standortpromotion und die mit solchen Aufträgen verbundene Subventionsgewährung nicht dem Übereinkommen der Welthandelsorganisation (WTO) vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen untersteht, ist das entsprechende Ausführungsgesetz nicht anwendbar. Hingegen ist diese Subvention der WTO im Rahmen des gemäss Artikel 25 Absatz 2 des Subventionsabkommens üblichen Notifikationsmechanismus zu melden. Der Auftrag erfolgt durch eine öffentlich-rechtliche Leistungsvereinbarung beziehungsweise einen Subventionsvertrag.

Absatz 2 hält fest, dass die Leistungsvereinbarung für jeweils höchstens vier Jahre, also die Dauer einer Legislatur, erteilt werden kann. Für die genaue zeitliche Bemessung sollen die legitimen Planungsbedürfnisse, insbesondere auch hinsichtlich Ressourcen und sachlicher Prioritäten, des oder der Beauftragten berücksichtigt werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass Beauftragte nicht dem Risiko einer kurzfristigen Kürzung oder Einstellung der Subventionierung ausgesetzt sind. Die Zusicherung der Mittel wird aber unter dem Vorbehalt erfolgen, dass die Bundesversammlung im Rahmen der jeweiligen Budgetbeschlüsse die erforderlichen Kredite auch tatsächlich bewilligt.

#### *Art. 4 Abgeltungen und Finanzhilfen (neu)*

Dieser Artikel berücksichtigt die Bestimmungen des Subventionsgesetzes (SuG) über die Ausgestaltung von Erlassen über Finanzhilfen einerseits und Abgeltungen andererseits (Artikel 6–10 SuG).

Absatz 1 erwähnt Abgeltungen und Finanzhilfen, weil es möglich sein soll, im Rahmen der Leistungsvereinbarung beide Arten von Subventionen auszurichten. Artikel 16 Absatz 2 SuG lässt auch bei Finanzhilfen die Vertragsform zu, wenn ausgeschlossen werden soll, dass der Empfänger einseitig auf die Erfüllung seiner Aufgabe verzichtet.

Zweifellos wird es sich dabei vorwiegend um Abgeltungen handeln, nämlich insoweit, als der Beauftragte eine öffentliche Aufgabe des Bundes übertragen erhält. Daneben soll der Bund auch Tätigkeiten fördern können, die der Beauftragte ausserhalb der ihm delegierten bzw. vorgeschriebenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben freiwillig erbringt. Diesfalls erfolgt die Subventionierung im Rahmen der gesetzlichen Zweckumschreibung nach Artikel 1 und 2 in der Form einer Finanzhilfe.

Die Einführung eines Kreditvorbehalts gestattet es, finanzpolitische Imperative zu berücksichtigen und ermöglicht eine Redimensionierung der Leistungsvereinbarung, falls das Parlament im Bereich der Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz Sparmassnahmen beschliesst. Da Ansprüche auf Abgeltungen oder Finanzhilfen weder durch das Gesetz noch durch die Leistungsvereinbarung begründet werden, muss die Leistungsvereinbarung stipulieren, dass reduzierte Kredite eine Vertragsanpassung oder eine neue Priorisierung der Aufgaben zur Folge haben.

Für das Verfahren der Subventionierung kommt grundsätzlich das Subventionsgesetz (SuG) zum Zuge. Wie erwähnt können gemäss Artikel 16 Absatz 2 SuG Finanzhilfen und Abgeltungen durch öffentlich-rechtliche Verträge gewährt werden, wie dies bei der Beauftragung im Sinne der Artikel 3–5 des beiliegenden Revisionsentwurfes des Bundesgesetzes (BG) über die Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz vorgesehen ist.

#### *Art. 5*            Verpflichtungen des Beauftragten (*neu*)

Absatz 1 verpflichtet den oder die Beauftragten, die Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz zweckmässig, kostengünstig und mit einem minimalen administrativen Kostenaufwand zu betreiben. Der Beauftragte ist frei, Aufträge an Subleistungserbringer weiterzugeben und den entsprechenden Auswahlentscheid zu treffen. Bei der Wahl der Massnahmen ist in Anlehnung an Artikel 21 des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen jeweils das wirtschaftlich günstigste Angebot zu berücksichtigen. Der wirtschaftlich günstige Nutzen bemisst sich nicht nur am Preis, sondern auch nach den von der Auftraggeberin festgesetzten massgebenden Kriterien. Der Beauftragte ist zudem dazu verpflichtet, seine Massnahmen in enger Abstimmung mit in ähnlichen Aufgabengebieten tätigen kantonalen Stellen und Bundesorganisationen durchzuführen.

Absatz 2 hält fest, dass die Gewährung von Abgeltungen und Finanzhilfen im Gegenzug zu sachdienlichen Verpflichtungen erfolgt, die in der Leistungsvereinbarung mit dem Beauftragten geregelt werden. Das SECO wird dem Beauftragten die Ziele vorgeben und definieren, welche Leistungen bis wann erbracht werden müssen. Die Leistungsvereinbarung wird auch die Modalitäten für Rechnungswesen und Controlling festhalten, wofür Indikatoren vorgegeben werden. Dazu zählt beispielsweise die Anzahl vermittelter Informationen, Kontakte und Firmenansiedlungen.

#### *Art. 6*            Rechtsschutz (*neu*)

Rechtsschutzmöglichkeiten sind auch im Bereich von Subventionen, auf die wie im vorliegenden Fall keine Rechtsansprüche bestehen, selbstverständlich. Der Rechtsschutz richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege.

Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Subventionsverträgen werden demgegenüber mit Klage vor das Bundesverwaltungsgericht getragen (Artikel 35 Bst. a Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG); SR 172.32). Das bedeutet, dass auch der Bund Klage einreichen muss und nicht verfügen kann, wenn er mit der Durchführung des Vertrags seitens der Empfängerin oder des Empfängers einer Subvention nicht einverstanden ist.

#### *Art. 7*            Finanzierung (*neu*)

Die finanziellen Mittel für die Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz sollen durch die Bundesversammlung mit einfachem Bundesbeschluss jeweils für vier Jahre, also für die Dauer einer Legislatur, in Form eines Zahlungsrahmens bewilligt werden. Die nachhaltige Wirkung der Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz ist in hohem Masse von der Konstanz der Anstrengungen abhängig. Zudem setzt gerade der Abschluss eines oder mehrerer Leistungsvereinbarungen, die eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung ermöglichen, die Vorausssehbarkeit der Bundesbeiträge über eine Legislatur voraus.

#### *Art. 8*            Aufhebung bisherigen Rechts (*neu*)

Artikel 8 des totalrevidierten Bundesgesetzes hebt das bisher gültige Bundesgesetz zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz vom 5. Dezember 2005 mit der per 1. Januar 2008 geplanten Inkraftsetzung des total-

revidierten Bundesgesetzes auf und stellt einen nahtlosen Übergang von der bisherigen zur neuen Gesetzesgrundlage sicher.

*Art. 9* Referendum und Inkrafttreten (*neu*)

Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Das Gesetz tritt unter Vorbehalt der unbenutzten Referendumsfrist am 1. Januar 2008 in Kraft. Im anderen Fall bestimmt der Bundesrat das Inkrafttreten des Gesetzes.

## **2.3 Bundesbeschluss über die Finanzierung der Exportförderung**

### **2.3.1 Ausgangslage**

Aktuell stehen Osec jährlich 17 Millionen Franken aus der Leistungsvereinbarung 2006/07 zur Verfügung. Auf Grund einer Spezialfinanzierung aus dem Jahr 2004 über gesamthaft 3 Millionen Franken für die damals anstehende Restrukturierung standen Osec während vier Jahren zusätzlich je 750 000 Franken zur Verfügung, welche jeweils vollumfänglich im Aussennetz eingesetzt wurden. Und durch die Auflösung von Rückstellungen in den Jahren 2006 und 2007 konnten die verfügbaren Mittel im Schnitt noch um eine weitere Million vergrössert werden.

### **2.3.2 Gesuch mit Finanzplanung Osec**

Osec beantragt für die Jahre 2008–2011 eine Finanzhilfe des Bundes von insgesamt 88 Millionen Franken. Dies entspricht einer Erhöhung der Bundesmittel für die kommenden vier Jahre von 17 Millionen auf 22 Millionen pro Jahr.

Mit den zusätzlichen Mitteln sollen gemäss Antrag Osec zum einen die bisher aus der Spezialfinanzierung sowie den aufgelösten Rückstellungen finanzierten Dienstleistungen weitergeführt werden, zum anderen aber auch die Beratungsdienstleistungen, das Messeprogramm und das Aussennetz weiter ausgebaut werden. Zudem soll gemäss Osec damit auch der seit 2004 aufgelaufene Teuerungsverlust auf dem Budget von Osec von insgesamt 750 000 Franken kompensiert werden.

Geographisch und branchenspezifisch will Osec sich bei diesem Dienstleistungsausbau vor allem auf die für schweizerische KMU schwerer zugänglichen neuen Märkte sowie den *Umwelt und Energiebereich* *fokussieren*. Mit zusätzlichen Aktivitäten wie Messen, Marktstudien und «Fact Finding Missions» sollen die schweizerischen KMU *gezielt auf die neuen Märkte und die darin existierenden Geschäftsmöglichkeiten* aufmerksam gemacht werden. Da die Schweiz im internationalen Vergleich in den Umwelt- und Energietechnologien eine führende Rolle einnimmt, aus dieser aber bisher auf wirtschaftlicher Ebene wenig Nutzen gezogen wird, sollen die Exportchancen der Wirtschaft mittels neuen Potenzialanalysen verbessert werden. In enger *Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Energie und der KTI* soll dabei auch die Bildung von Umwelt- und Energie-Clustern initialisiert bzw. ausgebaut werden.

Übersicht 3 gibt einen Überblick über den heutigen und den geplanten Einsatz der Bundesmittel in der Exportförderung.

**Antrag Osec auf Bundesmittel für die Exportförderung**

(in 1000 CHF)	2006	2008-2011
Beratung	4'300	5'975
Informationsvermittlung	2'080	2'330
Messen/Projekte Dritter	3'250	4'650
Netzwerk	6'530	7'330
Öffentlichkeitsarbeit	40	40
Unternehmensleitung	1'320	1'320
<b>Total</b>	<b>17'520</b>	<b>21'645</b>

Quelle: Finanzierungsantrag Osec vom 15. Dezember 2006

**2.3.3 Stellungnahme des Bundesrates**

Der Bundesrat ist der Meinung, dass seit 2004 grundlegende Verbesserungen in der Exportförderung erreicht wurden. Die Schweizer Exportförderung ist heute effizient und effektiv organisiert. Osec arbeitet im In- und Ausland mit einer Vielzahl von öffentlichen, darunter in erster Linie das offizielle Vertretungsnetz der Schweiz, und privaten Organisationen zusammen. Ihre Fachkompetenz und Kooperationsbereitschaft werden von Kunden und Partnern regelmässig bestätigt.

Mit einer Erhöhung der in der Exportförderung eingesetzten Bundesmittel könnte dieser positive Trend sicherlich fortgesetzt und noch verstärkt werden. Gleichwohl möchte der Bundesrat von einer Mittelerhöhung in der Exportförderung absehen. Er nimmt damit bewusst Rücksicht auf die laufenden Sparanstrengungen im Bundeshaushalt.

**2.3.4 Finanzierungsantrag Exportförderung 2008–2011**

Mit dieser Botschaft beantragt der Bundesrat dem Parlament, die Exportförderung in den Jahren 2008–2011 mit einem Zahlungsrahmen von insgesamt 68 Millionen Franken zu unterstützen.

**2.4 Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz****2.4.1 Ausgangslage**

Die bisherigen jährlichen Finanzierungsbeiträge der Standortpromotion für die Jahre 2006 und 2007 beliefen sich auf 3,4 Millionen Franken. Die Erfahrung hat gezeigt, dass der Bund, welcher im Vergleich mit den Kantonen nur rund 10 Prozent der kantonalen Mittel zur Verfügung hat, die ihm zustehende Führungsrolle bei der Koordination der kantonalen Aktivitäten der Standortpromotion auf Grund der beschränkten Bundesmittel nur unbefriedigend wahrnehmen kann. Die Kantone

beanstanden diesen Sachverhalt seit Jahren. Sie fordern vom Bund eine namhafte Mittelaufstockung, damit dieser seine Führungsrolle glaubwürdig übernehmen kann. Die bisher geringe Führungsrolle von LOCATION Switzerland habe dazu beigetragen, dass in der Marktbearbeitung Doppelspurigkeiten und Konkurrenzsituationen seitens und unter den Kantonen entstanden seien. Dies führe wiederum zu einer unnötigen Verzettlung der Kräfte und sei der einheitlichen Wahrnehmung der Schweiz wenig dienlich. Die Standortpromotion des Bundes sei deshalb in seiner Bedeutung massiv aufzuwerten, mit mehr Mitteln auszustatten und weiter zu professionalisieren. Nur so könne sie im internationalen Wettbewerb erfolgreich bestehen und national eine sichtbare Führungsrolle wahrnehmen.

Eine Mittelserhöhung könnte die Sicherung des bisher nur unvollständig realisierten Auftritts von Bund und Kantonen im Ausland erleichtern. Die zusätzlichen Mittel könnten einerseits zur weiteren Professionalisierung des Auftritts in den angestammten Märkten (USA, Deutschland, Frankreich, Italien, Japan) eingesetzt werden; andererseits könnten bedeutende Zukunftsmärkte (China, Russland, Indien) neu respektive verstärkt bearbeitet werden. Diese verstärkte Präsenz in den jeweiligen Märkten wäre wichtig, um einen einheitlichen Marktauftritt der Schweiz gewährleisten zu können. Nur mit einem starken Marktauftritt sind die Kantone motiviert, sich den jeweiligen Länderprogrammen vollumfänglich anzuschliessen respektive ihre bisherigen Aktivitäten in das Gesamtprogramm zu integrieren.

#### **2.4.2 Finanzierungsantrag Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz**

Der Bundesrat hat sich auf Grund der Finanzlage des Bundes gegen eine Mittelaufstockung entschieden. Er beantragt für die Standortpromotion von LOCATION Switzerland für die Jahre 2008–2011 einen Finanzierungsbeitrag von 13,6 Millionen Franken.

Im Rahmen der Auslagerung von LOCATION Switzerland wird zudem die bereits bisher über den Programmkredit finanzierte und im SECO angesiedelte Vollzeitstelle an Osec übertragen.

### **2.5 Auswirkungen**

#### **2.5.1 Volkswirtschaftliche Überlegungen zur Exportförderung und Standortpromotion**

Die Exportförderung beschränkt sich in Anlehnung an das *Subsidiaritätsprinzip auf gemeinwirtschaftliche Dienstleistungen*, die im Markt sonst nicht angeboten würden, da sie kommerziell nicht interessant sind. Dazu gehören allgemein zugängliche Informationen auf der Internetplattform, die Erstberatung (Grundlagenbeschaffung, Problemstrukturierung, länderbezogene Marktinformationen) sowie grosse Teile des Auslandmarketings (Gemeinschaftsauftritte an Messen in neuen aufstrebenden Märkten). Gerade KMU verfügen oft nicht über die personellen Ressourcen, sich diese Informationen selbständig zu beschaffen. Exportförderung hilft KMU dadurch, Fehler zu vermeiden. Neue Märkte können so schneller und kostengünstiger erfolgreich bearbeitet werden.

Vom Nutzen der Standortpromotion der Schweiz im Ausland können alle profitieren und es ist nicht möglich, von allen Nutznießern eine adäquate Mitfinanzierung zu verlangen («Trittbrettfahrerproblem»). Die Standortpromotion ist deshalb ein *öffentliches Gut*. Die Standortpromotion ist eine Aufgabe des Bundes, welche die Kantone auf Grund ihres Eigeninteresses und der interkantonalen Standortkonkurrenz nicht landesweit wahrnehmen können. Gemäss der erwähnten Studie der AmCham und der Boston Consulting Group wird rund 10 Prozent des gesamten Schweizer Bruttoinlandproduktes (über 40 Milliarden Franken) direkt oder indirekt durch ausländische Firmen erbracht; diese beschäftigen derzeit in der Schweiz rund 210 000 Mitarbeitende.

## **2.5.2 Personelle Auswirkungen für den Bund**

Im Rahmen der Auslagerung der Standortpromotion aus der Bundesverwaltung, d.h. die Auslagerung von LOCATION Switzerland zu Osec, wird die bereits bisher über den Programmkredit finanzierte und im SECO angesiedelte Vollzeitstelle an Osec übertragen. Dadurch wird beim Bund eine Vollzeitstelle abgebaut. Die Mittel dafür werden an Osec ausgelagert, deshalb hat der Stellenabbau keine finanzielle Entlastung des Bundes zur Folge.

## **2.5.3 Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen**

Die Massnahmen und Instrumente der Exportförderung und der Standortpromotion verlangen unterschiedliche Abstimmungen zwischen Bund und Kantonen. Die Exportförderung ist im Grundsatz gesamtschweizerisch angelegt und alle Kantone profitieren im gleichen Ausmass von den Anstrengungen des Bundes. Ein spezieller Abstimmungsbedarf zwischen Bund und Kantonen hat sich bisher nicht ergeben und wird sich auch in Zukunft nicht aufdrängen.

Die Standortpromotion von LOCATION Switzerland hingegen war schon seit jeher eine enge Verbundaufgabe mit entsprechend hohem Koordinationsbedarf zwischen Bund und Kantonen. Der Bund ist zuständig für die Promotion des Unternehmensstandorts Schweiz im Ausland und die Kantone realisieren die eigentlichen Ansiedlungen (vgl. auch Ziff. 2.2.3). Mit der Auslagerung des Bundesprogramms LOCATION Switzerland aus der Bundesverwaltung und der Übertragung an Osec geht diese wichtige Koordinationsaufgabe auf Osec über. Dabei wird es von zentraler Bedeutung sein, dass im Zuge dieser Neuausrichtung auch die Kantone die Koordination ihrer kantonalen Standortpromotion untereinander dauerhaft stärken, damit sie Osec gegenüber geschlossen als koordinierter Partner auftreten.

## **2.6 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage zur Exportförderung ist im Bericht des Bundesrats über die Legislaturplanung 2003–2007 als Richtlinienengeschäft angekündigt (BBl 2004 1184 und 1200).

## **2.7 Rechtliche Aspekte**

### **2.7.1 Verfassungsmässigkeit**

Die verfassungsmässige Grundlage des neuen Bundesgesetzes zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz ist Artikel 54 der Bundesverfassung (BV). Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf fördert der Bund die Ansiedlung ausländischer Unternehmen durch die Information über den Unternehmensstandort Schweiz.

### **2.7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Das neue Gesetz zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz tangiert keine internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

## **3 Tourismuspolitik**

### **3.1 Ausgangslage**

Es liegen zwei parlamentarische Initiativen aus dem National- und dem Ständerat vor, welche ein Tourismusgesetz verlangen (06.438 Parlamentarische Initiative Maissen vom 14. Juni 2006; 06.449 Parlamentarische Initiative Vollmer vom 23. Juni 2006). Sie verfolgen ähnliche Anliegen wie zwei nationalrätliche Motionen, welche ebenfalls ein solches Gesetz fordern (05.3039 Motion Vollmer vom 2. März 2005; 05.3114 Motion Cathomas vom 17. März 2005). Die parlamentarischen Initiativen möchten gestützt auf Artikel 103 der Bundesverfassung mit einem schlanken Rahmengesetz die touristische Wettbewerbsfähigkeit und Dienstleistungsqualität stärken, die nachhaltige Tourismusedwicklung unterstützen sowie die Aus- und Weiterbildung fördern.

Zu diesem Zweck soll der Bund in folgenden strategischen Bereichen unterstützend eingreifen: in der touristischen Landeswerbung, der Innovation und der Zusammenarbeit, der Aus- und Weiterbildung, der Sicherung und der Entwicklung der Qualität, der Lehre, der Forschung und der Statistik. Diese Förderungsbereiche müssten rechtlich in einem Grundlagengesetz verankert werden, welches die bestehenden Spezialgesetze im Bereich des Tourismus ablösen würde. Bei diesen Gesetzen handelt es sich um folgende Erlasse:

- Bundesgesetz über die Schweizerische Verkehrszentrale vom 21. Dezember 1955 (SR 935.21 Stand am 1. Juli 1995);
- Bundesgesetz über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus vom 10. Oktober 1997 (SR 935.22, Stand am 28. Oktober 2003);
- Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft vom 20. Juni 2003 (SR 935.12).

Der Bundesrat ist gegen ein neues touristisches Grundlagengesetz. Er zweifelt zwar nicht daran, dass ein Tourismusland wie die Schweiz möglichst tourismusfreundliche Rahmenbedingungen braucht. *Er ist aber der Ansicht, dass die tourismuspolitischen Ziele mit gezielten Programmen und Anpassungen des bestehenden*

*tourismuspolitischen Instrumentariums besser erreicht werden können. Damit der Einsatz der Mittel koordiniert werden kann, soll die touristische Sektoralpolitik in Zukunft Teil einer umfassenderen Standortpolitik werden.*

Für die nächste Legislaturperiode 2008–2011 ist die Verlängerung befristeter Erlasse notwendig, welche die Anliegen der Parlamentarischen Initiativen weitgehend erfüllen. Es handelt sich um zwei überbetriebliche und branchenübergreifende Instrumente, welche günstige Rahmenbedingungen für den Tourismus schaffen und sich bewährt haben.

Bei den nachfrageseitigen Massnahmen läuft der gemäss Bundesgesetz über die Schweizerische Verkehrszentrale vom 21. Dezember 1955, Artikel 6, periodisch mit einfachem Bundesbeschluss zu gewährende Finanzierungsbeschluss aus. Schweiz Tourismus, wie die Schweizerische Verkehrszentrale bezeichnet wird, hat ein Gesuch um eine Finanzhilfe des Bundes für die Jahre 2008–2011 gestellt (vgl. Ziff. 3.2.4.1). Der Bund ist gesetzlich verpflichtet, diese Finanzhilfe für die Finanzierung von *Schweiz Tourismus* für die nächsten Jahre zu gewährleisten.

Bei den angebotsseitigen Instrumenten der Tourismuspolitik des Bundes läuft Ende 2007 das Bundesgesetz über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus vom 10. Oktober 1997 (*innotour*) und damit auch die Finanzierung dieses Erlasses aus. Dieses Gesetz deckt die von den Parlamentarischen Initiativen vorgeschlagenen Förderungsbereiche weitgehend ab. Es hat sich trotz bescheidener finanzieller Ausstattung bewährt und zahlreiche Impulse für den notwendigen touristischen Strukturwandel ausgelöst. Das Gesetz soll verlängert und ein entsprechender Zahlungsrahmen beschlossen werden.

Im Bereich des neuen Bundesgesetzes über die *Förderung der Beherbergungswirtschaft* vom 20. Juni 2003 sind keine Änderungen vorgesehen. Der Vollzug dieses Instrumentes ist auf den neuesten Stand des Kreditgeschäfts gebracht worden. Es sind für die nächsten vier Jahre keine zusätzlichen finanziellen Mittel des Bundes notwendig.

### **3.1.1                    Lage und Zukunftsaussichten des Schweizer Tourismus**

Ein Blick auf den weitestgehend liberalisierten und deshalb hart umstrittenen touristischen Weltmarkt ist notwendig, um die Wachstumschancen des Schweizer Tourismus abzuschätzen. Tourismusförderung macht nur Sinn, wenn unbestrittenerweise ein touristisches Wachstumspotenzial vorhanden ist.

Die *Weltorganisation für Tourismus* der UNO (UNWTO) geht davon aus, dass die internationalen Ankünfte von Besuchern in den nächsten 10 Jahren um 4 Prozent pro Jahr wachsen. Diese Wachstumsrate mag hoch erscheinen, ist aber in der Vergangenheit stets übertroffen worden. Sie entspricht dem seit 1950 erhobenen Trendwachstum. Das jährliche touristische Wachstum der internationalen Ankünfte von Besuchern im langjährigen Durchschnitt beläuft sich seit 1950 auf 6,5 Prozent. Reisetätigkeiten nehmen kräftig zu, wenn die Grundbedürfnisse gedeckt sind und die Einkommen steigen.

In der *Schweiz* gingen die internationalen Ankünfte zwischen 1999 und 2003 um 9 Prozent zurück. *In der jüngsten Zeit fand aber ein erfreulicher Wiederaufschwung statt.* Die in den 1990er-Jahren beobachteten unterschiedlichen Entwicklungen im

grenzüberschreitenden Tourismus zwischen der Schweiz und der übrigen Welt sind nicht allein auf eine ungenügende Leistung der tourismusabhängigen Wirtschaft zurückzuführen. Der Tourismus hat in einem hoch entwickelten Land wie der Schweiz schwierigere wirtschaftliche Rahmenbedingungen als in weniger entwickelten Ländern.

Der gewichtigste Nachteil ist wohl die unter dem Durchschnitt der Volkswirtschaft liegende Arbeitsproduktivität (Wertschöpfung pro Mitarbeiter). Darunter leidet die Wettbewerbsfähigkeit der Branche auf den Faktormärkten und den internationalen Tourismusmärkten. Die tourismusabhängigen Branchen sind beispielsweise weniger wettbewerbsfähig auf dem Arbeitsmarkt, sobald die Konjunkturlage sich verbessert. Sie müssen die bestehenden Produktivitätsunterschiede über die Erhöhung der Preise kompensieren, was die internationale Wettbewerbsfähigkeit schwächt.

Dies ist aber kein Grund, das in der Schweiz vorhandene touristische Potenzial nicht auszunützen und weiter zu entwickeln. Unser Land verfügt über vielfältige Attraktionen und funktionsfähige Infrastrukturen, welche trotz selektiver Nachteile noch zusätzliches Wachstum ermöglichen, da die Schweiz kein Breiten- und Mengenwachstum, sondern ein Wachstum dank Produktivitätsgewinnen anstrebt. Durchschnittliche Zuwachsraten von 2 Prozent der Ankünfte scheinen auch für die Schweiz möglich, wenn günstige staatliche Rahmenbedingungen die Effizienzsteigerungen unterstützen.

### 3.1.2                    **Tourismuspolitische Zielsetzungen**

#### **Touristische Standorte stärken**

Die Ausgaben der in- und ausländischen Besucher schaffen Umsätze von gut 30 Milliarden Franken und eine Wertschöpfung von etwa 13 Milliarden Franken, die bei einer Vielzahl von Unternehmen und ganz verschiedenen Branchen anfallen. Der Tourismus ist *kein Wirtschaftszweig im herkömmlichen Sinne*, sondern die Summe der Güter und Dienste, welche für die Touristen produziert und verkauft wird. Die statistische Erfassung des Tourismus verlangt eine eigenständige Methodik, welche ausserhalb der klassischen Wirtschaftsstatistik liegt. Es gibt zwar einige wenige Branchen, die fast ausschliesslich vom Tourismus leben wie beispielsweise die Hotellerie und die Seilbahnen. Der grosse Teil der Umsätze fällt jedoch nicht bei diesen touristischen Kernbranchen an.

Der Tourismus ist deshalb *nicht nach Branchen, sondern nach Standorten organisiert*. Sein Bezugspunkt ist die *Destination*, an der sich die Kunden orientieren, und wo die Leistungen für die Gäste erbracht werden. *Tourismuspolitik kann somit als Standortförderung im Bereich des Tourismus* bezeichnet werden, welcher die Aufgabe zukommt, die komparativen Vorteile der touristischen Standorte bekannt zu machen, zu pflegen und weiter zu entwickeln. Die komparativen Vorteile von Tourismusregionen veranlassen Gäste und Unternehmen, sich an bestimmte Orte zu begeben, um die touristischen Attraktionen zu nutzen.

#### **Binnenwirtschaft dynamisieren**

In der wirtschaftspolitischen Debatte wird oft die duale Struktur der Schweizer Wirtschaft, in der die Binnenwirtschaft betreffend Produktivität hinter der Exportwirtschaft zurück liegt, als Problem dargestellt. Die Branchen des Tourismus werden der Binnenwirtschaft zugerechnet. Der Tourismus ist standortgebunden, und er

erzielt eine tiefere Wertschöpfung pro Mitarbeiter als die Branchen der Exportwirtschaft. Aus dieser Optik geht es vor allem darum, die unterdurchschnittliche Wertschöpfung durch *einen produktivitätsorientierten Strukturwandel zu überwinden und den Tourismus an die Performance der Exportindustrie heranzuführen*. Die Förderung der internationalen Tourismusnachfrage ist dazu besonders geeignet, weil dadurch die internationale Konkurrenz in die Binnenwirtschaft getragen wird.

Es hängt allerdings vom Standort ab, welche Branchen die Rolle des führenden Exportsektors übernehmen, bzw. welche Wirtschaftszweige diesem Exportsektor als Zulieferindustrien dienen. *In zahlreichen Landesteilen ist der Tourismus jener Bereich, von dem alles andere abhängt. Er repräsentiert den Exportsektor, der für die nachgelagerten Wirtschaftszweige erst die Nachfrage schafft*. Während in Zürich in erster Linie die Banken die lokale Volkswirtschaft anführen, ist es im Engadin der Tourismus, der die Wirtschaft und auch das Bankengeschäft ankurbelt. Hier geht es darum, *den Tourismus als führenden Wirtschaftsmotor zu erkennen und die Rahmenbedingungen auf ihn auszurichten*. Die Tourismuspolitik muss deshalb unter dem Gesichtspunkt des in Frage stehenden Standortes formuliert und implementiert werden.

### **3.2 Bundesbeschluss über eine Finanzhilfe an Schweiz Tourismus 2008–2011**

#### **3.2.1 Gesetzlicher Auftrag**

Schweiz Tourismus ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft sui generis, welche auf Grund von Artikel 1 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Schweizerische Verkehrszentrale *im Auftrag des Bundes die Nachfrage für die Schweiz als Reise- und Tourismusland fördert*. Die Organisation befasst sich nicht mit dem Marketing von einzelnen Tourismusunternehmen. Sie ist *ausschliesslich im komplementären Bereich der betriebs-, branchen- und regionsübergreifenden touristischen Reisezielmarketings tätig*. Die Aufgaben von Schweiz Tourismus sind in Artikel 1 Absatz 2 abschliessend umschrieben. Dabei handelt es sich in erster Linie um Massnahmen, welche als Marktkommunikation für die Schweiz als Reiseziel bezeichnet werden können. Schweiz Tourismus stimmt die von ihr getroffenen Massnahmen im Rahmen einer rollenden kurz- und mittelfristigen Planung eng mit den interessierten Kreisen ab. Sie ist eine international anerkannte Organisation im Bereich des touristischen Reisezielmarketings.

#### **3.2.2 Berichterstattung über die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe**

Es ist Schweiz Tourismus gelungen, die touristische Marke «Schweiz» mit Erfolg auf den internationalen Märkten zu positionieren. *Schweiz Tourismus trug wesentlich zur Erholung der touristischen Nachfrage bei*. Sie hielt den Mitteleinsatz für die Förderung der Hauptmärkte in den OECD-Ländern, welche rund 87 Prozent der Übernachtungen ausmachen, mit steten Werbeanstrengungen aufrecht. *Sie setzte überdurchschnittlich viele Werbemittel in die Wachstumsmärkte wie China, Russland, Korea oder die Golfstaaten ein, welche mit einem Marktanteil von lediglich 3,4 Prozent noch stark entwicklungsfähig sind*. Ebenso wurden stark wachsende

europäische und überseeische Märkte wie Spanien, die neuen EU-Länder oder Hongkong überdurchschnittlich beworben.

Schweiz Tourismus setzte für die Marktbearbeitung klassische Werbeinstrumente ein. Sie bearbeitete insbesondere auch die Medien und die organisierte Reisewirtschaft. Eine immer stärkere Bedeutung kommt dem mit neuester Technologie bewältigten elektronischen Reisezielmarketing zu.

Schweiz Tourismus *setzt die Bundesmittel für das touristische Basismarketing ein, welches der tourismusabhängigen Wirtschaft gratis zur Verfügung gestellt wird.* Dazu gehören etwa die Pflege der Marke, die Bearbeitung der Märkte und die Kundeninformation. *Für spezifische Dienstleistungen und Kooperationen müssen Destinationen, Regionen, Verkehrsunternehmen, Hotelgruppen oder touristische Interessengruppen die anrechenbaren Dienstleistungen bezahlen.*

Der Organisationsstatus von Schweiz Tourismus beruht *auf einer spezialgesetzlich abgestützten Mischform mit öffentlich-rechtlichen Steuerungselementen und einer mitgliedschaftlichen Struktur*, welche aus der Gründungszeit der Organisation während des ersten Weltkrieges stammt. Der Bundesrat ernennt auf Grund des geltenden Gesetzes den Präsidenten und die Hälfte des dreizehnköpfigen Vorstandes, welcher de facto das strategische Steuerungsorgan ist. Die Mitgliederversammlung genehmigt den Jahresbericht und die Jahresrechnung.

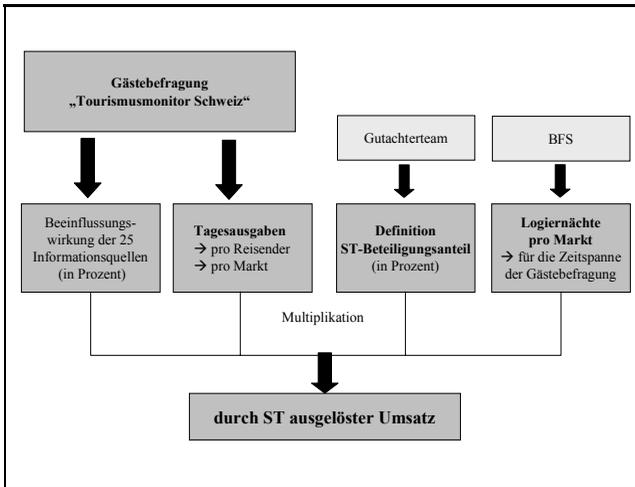
Der Bund unterstützt die Tätigkeiten auf Grund von Artikel 6 des Gesetzes mit einer Finanzhilfe. Der Zahlungsrahmen wird mit einfachem Bundesbeschluss festgelegt. Anlässlich der Verabschiedung des Bundesbeschlusses vom 7. Oktober 2004 über die Finanzhilfe an Schweiz Tourismus wurde der vom Bundesrat vorgeschlagene Zahlungsrahmen von 200 Millionen Franken für die Periode 2005–2009 finanziell aufgestockt und auf drei Jahre beschränkt. *Schweiz Tourismus erhielt jährlich statt der vorgesehenen 40 Millionen Franken eine Finanzhilfe von 46 Millionen.*

### **3.2.3 Wirkungskontrolle 2004–2006**

Schweiz Tourismus verfügt über ein Geschäftsmodell, welches auf der *Bündelung der Kommunikationsanstrengungen unter der touristischen Marke «Schweiz» und auf der Beeinflussung von Übernachtungen für die Schweiz als Reiseziel ausgerichtet ist.* Die Schätzung der Wirkung dieser Instrumente ist aus tourismuspolitischer Sicht von grosser Bedeutung. In ihrem Evaluationsbericht vom Mai 2003 verlangte die EFK noch vermehrte Anstrengungen im Bereich der Wirkungskontrolle.

Das von Schweiz Tourismus entwickelte *äussere Erscheinungsbild (Logo) der touristischen Marke «Schweiz»* weist nicht zuletzt auf Grund der freiwilligen Beteiligung einer Vielzahl tourismusabhängiger Leistungsträger einen hohen Erkennungswert im In- und Ausland aus. Es wird mit Ferien in der Schweiz identifiziert. Ein Drittel der schweizerischen Bevölkerung kennt dieses Logo.

## Tourismusmonitor Schweiz – das neue Wirkungskontrollsystem der ST

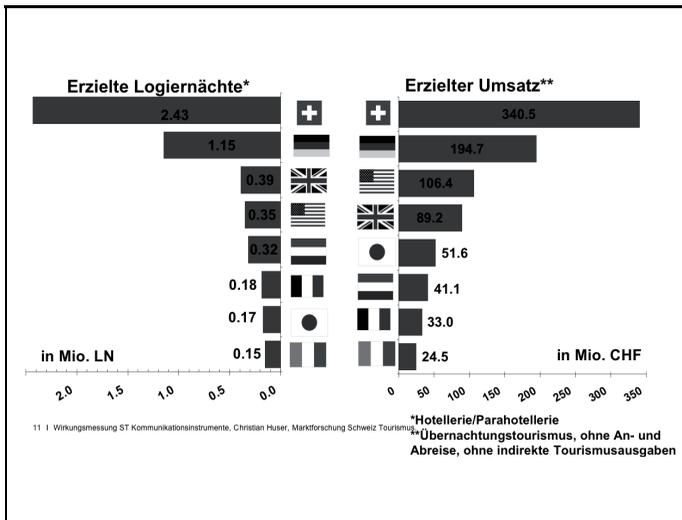


Quelle: SECO 2006

Schweiz Tourismus hat auch einen Ansatz für die Messung der von der Organisation beeinflussten Übernachtungen und Umsätze entwickelt. Er zielt darauf ab, die für den Reiseziel- und Buchungsentscheid wesentlichen Informationsquellen zu bestimmen und den Einfluss der Werbemassnahmen von Schweiz Tourismus auf diese Quellen zu schätzen. Dazu werden die Wirkung von bestimmten Informationsquellen eines Marktes berechnet und mit dem empirisch erhobenen Einfluss der Werbemassnahmen von Schweiz Tourismus sowie den prognostizierten Übernachtungszahlen multipliziert. In einem weiteren Schritt können analog die von der Organisation ausgelösten Umsätze geschätzt werden, indem die Logiernächte mit den durchschnittlichen Tagesausgaben des jeweiligen Marktes multipliziert werden.

Die erhobenen Daten zeigten, dass die Reiseziel- und Übernachtungsentscheide von rund 58 Prozent der potenziellen Besucher der Schweiz mit Werbemassnahmen beeinflusst werden können. Dabei gingen 17 Prozent des Einflusses auf die Massnahmen von Schweiz Tourismus zurück. Mit dem neuen Wirkungsmessungskonzept konnte beispielsweise festgestellt werden, dass Schweiz Tourismus im Sommer 2006 mit Werbemassnahmen in den acht Hauptmärkten (Schweiz, Deutschland, Grossbritannien, USA/Kanada, Niederlande, Frankreich, Japan und Italien) rund 5,41 Millionen Logiernächte und 881 Millionen Franken Umsatz generieren konnte.

## Von Schweiz Tourismus beeinflusste Logiernächte sowie Umsätze im Sommer 2006 in den Hauptmärkten



Quelle: Schweiz Tourismus 2006

### 3.2.4 Finanzhilfe an Schweiz Tourismus für 2008–2011

#### 3.2.4.1 Gesuch von Schweiz Tourismus

Die Eingabe von Schweiz Tourismus sieht *eine Finanzhilfe des Bundes von 208 Millionen Franken für die Jahre 2008–2011* vor. Die Institution verlangt eine teuerungsbedingte Erhöhung der Finanzhilfe von rund 12 Millionen Franken sowie eine reale Erhöhung um nochmals 12 Millionen Franken, um das qualitative Wachstum zu finanzieren. Schweiz Tourismus betont, dass die Marktpräsenz für die einzelnen Tourismusländer zunehmend kostspieliger wird. 60 Prozent des Teuerungsausgleichs müssen für die Geschäftsstellen im Ausland aufgewendet werden. Die gewünschte reale Erhöhung begründet die Organisation mit notwendigen zusätzlichen Marketinginvestitionen in den Nah- und Aufbaumärkten. Die zusätzlichen Finanzhilfen sollen vollumfänglich in die Marktbearbeitung fließen.

Die Marketingerträge, welche aus dem Verkauf von Dienstleistungen an Dritte erwirtschaftet werden, sollen von 26 Millionen sukzessive auf 29 Millionen Franken anwachsen. Schweiz Tourismus geht davon aus, dass die Marketingerträge in etwa im Gleichschritt mit den Aufwendungen des Bundes wachsen können. *Die Mitgliederbeiträge bleiben in etwa auf dem heutigen Niveau. Sie können zusammen mit den übrigen Einnahmen keine substantiellen Einnahmenverbesserungen bewirken.*

Auf der Ausgabenseite sollen die Marketingaufwände von 51 Millionen Franken im Jahr 2008 auf 57 Millionen Franken im Jahr 2011 ansteigen. Der Personalaufwand nimmt mit rund 2 Millionen Franken weniger rasch zu als der Marketingaufwand, was die Absicht bestätigt, dass die zusätzlichen Mittel in erster Linie in die Märkte fliessen sollen. Es sollen Niederlassungen in Russland, Indien, Zentraleuropa, Brasilien und Australien ausgebaut oder neu eingerichtet werden (Übersicht 6).

## Übersicht 6

### Finanzplan von Schweiz Tourismus 2008–2011

	2008	2009	2010	2011
	in 1000 CHF			
<b>Einnahmen</b>				
Schweizerische Eidgenossenschaft	49'655	50'880	52'135	53'925
Übrige Mitgliederbeiträge	2'160	2'190	2'210	2'240
Marketingertrag	25'713	27'813	27'304	29'413
Übriger betrieblicher Ertrag	50	50	50	50
Betriebsfremder Ertrag	1'490	1'510	1'520	1'540
<b>Total</b>	<b>79'068</b>	<b>82'443</b>	<b>83'228</b>	<b>87'168</b>
<b>Ausgaben</b>				
Marketingaufwand	50'778	53'667	53'706	56'891
Personalaufwand	22'370	22'786	23'472	24'177
Übriger/diverser Betriebsaufwand	4'220	4'230	4'250	4'260
Finanzaufwand	150	160	160	160
Abschreibungen	700	710	710	710
Betriebsfremder Aufwand	850	890	930	970
<b>Total</b>	<b>79'068</b>	<b>82'443</b>	<b>83'228</b>	<b>87'168</b>

Quelle: Schweiz Tourismus 2006

Die zusätzliche Wertschöpfung der Expansionsstrategie wird mit 180 Millionen Franken beziffert, was einem Anteil von 0,1 Prozent der touristischen Wertschöpfung entspricht. Der Nutzen der zusätzlichen Marketinganstrengungen auf den Gesamttourismus ist damit relativ bescheiden.

#### 3.2.4.2 Stellungnahme des Bundesrates

Die Finanzhilfe des Bundes betrug im Jahr 2000 35 Millionen Franken. Sie wurde in den Folgejahren sukzessive auf 46 Millionen Franken aufgestockt. In der gleichen Periode stieg der Konsumentenpreisindex um 6,3 Prozent, was einen Teuerungsausgleich von rund 2,2 Millionen Franken gerechtfertigt hätte. Die verbleibende Erhöhung von 8,8 Millionen Franken pro Jahr ist also eine reale Beitragserhöhung des Bundes.

Auch wenn man berücksichtigt, dass die Teuerung in einigen Destinationen des Auslandes höher lag als in der Schweiz, konnte Schweiz Tourismus in den sechs Jahren von einer beachtlichen realen Erhöhung des Bundesbeitrags profitieren.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass nach Jahren realer Erhöhungen die begrüssenswerte Expansionsstrategie durch Produktivitätsfortschritte im Marketing und durch ein höheres Engagement der interessierten Kreise finanziert werden sollten. Der

Bund hat seinen Beitrag zu einem stärkeren Tourismusmarketing bereits geleistet. Die Bundesfinanzen lassen ihm keinen Spielraum für eine grosszügige Aufstockung der Finanzhilfe.

*Der Zahlungsrahmen des Bundes soll ab 2010 der Inflation angepasst und auf insgesamt 186 Millionen Franken festgelegt werden.*

Mit dieser Finanzhilfe wird in erster Linie die Basispromotion von Schweiz Tourismus unterstützt. Sie zielt darauf, die Schweiz als Tourismusland immer wieder in Erinnerung zu rufen und auf den Märkten nachhaltig zu verankern. Der Bund gewährt Schweiz Tourismus diese Finanzhilfe im Weiteren für die Bearbeitung der ausländischen Märkte, auf denen die Partner die Unterstützung am dringendsten brauchen. Namentlich soll die Marktpräsenz in den Aufbaumärkten gesichert werden. In Anbetracht der knappen Mittel der öffentlichen Hand müssen weitere markt-nähere Aufgaben durch private Finanzierungen sicher gestellt werden, soweit nicht über Rationalisierungen zusätzliche Mittel freigesetzt werden können.

### **3.2.4.3                    Leistungsvereinbarung**

In Erfüllung parlamentarischer Anliegen wird *Schweiz Tourismus in Zukunft über eine Leistungsvereinbarung geführt*, welche für die nächste vierjährige Finanzierungsperiode gelten soll. Das SECO als zuständiges Bundesamt wird die tourismuspolitischen Ziele, wie sie in Ziffer 3.1.2 festgelegt sind, in Zusammenarbeit mit Schweiz Tourismus im Rahmen dieser Vereinbarung präzisieren.

Ausgangslage für die Vereinbarung sind *die im Grundauftrag festgelegten Leistungen von Schweiz Tourismus*, welche den Charakter von öffentlichen Gütern haben und der tourismusabhängigen Wirtschaft unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Sie können auch als «Basismarketing» bezeichnet werden. Zu diesem «Basismarketing» gehören insbesondere *die Pflege und die konsequente Anwendung der Marke Schweiz*, welche sämtliche Erzeugnisse der Organisation durchdringen.

Die Vereinbarung wird aber auch Leistungen wie die *Präsenz auf den Märkten, die Markt- und Trendforschung, das Branchenintranet, die Beratung und das «Coaching» der Partner im Bereich des Destinationsmarketings im allgemeinen und des Kampagnen- und Produktmarketings im einzelnen, die weltweite Medienarbeit, die Bearbeitung der Absatzkanäle, den «Web»-Auftritt* und die Betreuung der «Call Center» in Zürich, London und New York enthalten. Bestandteil der Leistungsvereinbarung wird schliesslich auch die enge Zusammenarbeit in der Markenführung mit dem Haus der Aussenwirtschaftsförderung sein (vgl. Ziff 2.2.5)

### **3.2.5                        Erläuterungen zum Beschlussartikel**

Der Bundesbeschluss legt in Artikel 1 den Zahlungsrahmen für die Finanzhilfe an Schweiz Tourismus für die Jahre 2008–2011 fest. Er beläuft sich auf 186 Millionen Franken. Davon werden je 46 Millionen für die Jahre 2008 und 2009 und 47 Millionen Franken für die Jahre 2010 und 2011 gewährt.

### 3.3

## Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (innotour)

### 3.3.1

#### Gesetzlicher Auftrag

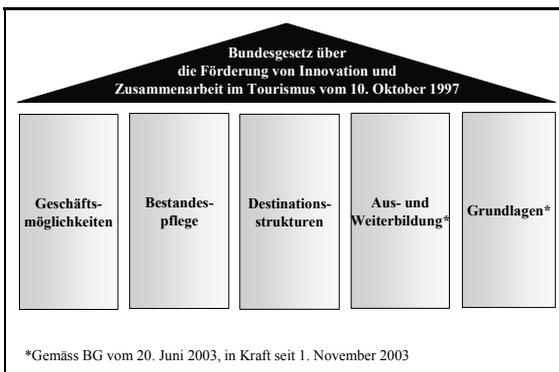
Das Bundesgesetz über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus vom 10. Oktober 1997 (innotour) wurde geschaffen, um das *touristische Angebot an die neuen Weltmarktstrukturen anzupassen*. Die Bewältigung der negativen Auswirkungen der Globalisierung machte eine Verjüngung des bestehenden Angebotes notwendig. Mit innotour sollen die *Innovationsrate angehoben* und die touristischen Ressourcen durch *Kooperationen* besser genutzt werden. Innovationen beschleunigen den Strukturwandel und lösen Wachstumsprozesse aus.

Im Tourismus bieten zahlreiche private und öffentliche Unternehmen Einzelleistungen an, die zusammen ein Leistungsbündel «Ferien», «Reisen» oder «Geschäftstourismus» bilden. *innotour fördert diese Zusammenarbeit, welche auf Grund ihrer Zersplitterung nur ungenügend auf die Bedürfnisse der industriellen Nutzung angepasst ist*. Dabei tragen die direkt interessierten Kreise den grösseren Teil der Kosten selbst. innotour ist ein Förderungsinstrument, das lediglich Anreize schafft, die Finanzierungs- und Managementverantwortung aber bei den Projektträgern belässt.

Artikel 2 Buchstaben a–e des Gesetzes zählt die Schlüsselbereiche für Innovationen und die Zusammenarbeit im einzelnen auf. Sie sollen nicht geändert werden. Es handelt sich um Massnahmen im Bereich der Schaffung von Geschäftsmöglichkeiten (Business Opportunities), der Bestandespflege von bestehenden tourismus-abhängigen Wirtschaftszweigen, der Destinationsbildung, der Verbesserung von Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie der Bereitstellung von Grundlagen für die touristische Entwicklung.

Übersicht 7

#### Schlüsselbereiche von innotour



Quelle: SECO 2006

*Geschäftsmöglichkeiten (Business Opportunities):* Ein wichtiger Teil von innotour besteht darin, Unternehmen bei der Nutzung neuer Geschäftschancen im In- und Ausland überbetrieblich (und nicht einzelbetrieblich) zu unterstützen. Diese sollen über neue Produkte, Ausrüstungen und Vertriebskanäle geschaffen werden. In den letzten Jahren standen die Geschäftschancen im Bereich der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien im Vordergrund. Die gute Ausgangslage in diesem Bereich soll in den nächsten Jahren weiter genutzt werden. *innotour wird auch in der Zukunft Neugründungen bzw. Start-ups unterstützen.* Das in der letzten Tourismusbotschaft des Bundesrates vom 20. September 2002 erwähnte Switzerland Destination Management (SDM), heute Swiss Travel System (STC), ist ein gutes Beispiel. Dieses Start-up Unternehmen steht nun auf eigenen Füßen und leistet wertvolle Dienste an der Schnittstelle zwischen Angebot und Nachfrage im Schweizer Tourismus.

*Bestandespflege:* Der Qualitätsfokus bleibt ein Schwerpunkt der Förderung. Er soll mit geeigneten Projekten noch verstärkt werden. Im Weiteren ist innotour bestrebt, den Wissens- und Erfahrungsaustausch innerhalb und zwischen den Destinationen zu fördern. Dazu dienen namentlich Tagungen und Konferenzen.

*Destinationsstrukturen:* Destinationen benötigen im Weiteren eine unternehmens- und branchenübergreifende Strategie. innotour hat in den letzten 4 Jahren mitgeholfen, neue Konzepte des Destinationsmanagements wie beispielsweise in Graubünden zu implementieren. Die *Erneuerung der Strategien der touristischen Standorte ist aber erst angelaufen.* innotour wird in den nächsten vier Jahren die Erneuerung in allen Regionen vorantreiben.

*Aus- und Weiterbildung:* Die erfolgreiche Qualifizierungsinitiative hat gezielte Impulse geleistet, dort wo andere Massnahmen, insbesondere das Berufsbildungsgesetz, nicht greifen. Auch hier tragen die interessierten Kreise mindestens die Hälfte der Kosten selbst. Über innotour werden qualitätsmindernde Ausbildungsdefizite beseitigt. Ein Schwergewicht bilden zusätzliche Ausbildungen für ungelernete oder angelernte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie für Quereinsteiger. Es werden auch Entwicklungen neuer Ausbildungskonzepte der Trägerorganisationen des Tourismus unterstützt, soweit diese nicht durch andere Quellen mitfinanziert werden können. Diese Anstrengungen an der Schnittstelle von Berufsbildung und Selbsthilfe der touristischen und der gastgewerblichen Berufsverbände werden ebenfalls weitergeführt.

*Grundlagen:* innotour stellt für den Tourismus wichtige Grundlagen bereit. Über dieses Gesetz wird die Tourismusstatistik mitfinanziert, welche in einem vorbildlichen Public Private Partnership erstellt wird. Zu den Grundlagen zählen auch die Tourismusprognosen, welche den Unternehmen und Organisationen als Ausgangspunkt ihrer Planungen dienen. Im Weiteren ist der Benchmarkreport zu erwähnen, dessen Aufgabe darin besteht, die touristische Entwicklung laufend zu beobachten und Hinweise für nötige Korrekturen zu liefern. Dazu gehört namentlich die Konkurrenzanalyse, um die «Best Practices» zu identifizieren und mögliche neue Strategien auszuloten.

### 3.3.2 Evaluation von innotour

innotour wurde von der OECD evaluiert und als Teil der schweizerischen Innovationspolitik anerkannt (vgl. Länderexamen der Innovationspolitik der Schweiz, Paris 2006). Die Überwindung der kleingewerblichen Innovationsschwäche und die Notwendigkeit der Zusammenarbeit für die Entwicklung neuer Dienstleistungsbündel und Strukturen rechtfertigen spezifische Anreize im Bereich von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus.

Zudem evaluierte das Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus (FIF) der Universität Bern die *zweite Auflage* von innotour. Es führte die Evaluation auf Grund der Analysen der einzelnen Prüfungsberichte des SECO und der bereits vorliegenden Schlussberichte der Gesuchsteller durch. Zudem wurden die Gesuchsteller über das Verfahren und die Wirkungen ihrer Projekte befragt. Die Evaluation des noch bis Ende 2007 laufenden Programms umfasst die Periode von 2003–2006.

Bis Ende 2006 wurden rund 30 Millionen Franken verpflichtet. Insgesamt wurden *104 Gesuche für Finanzhilfen eingereicht, wovon 66 oder 63 Prozent unterstützt wurden*. Es wurden Finanzhilfen von 50 Millionen beantragt. Die Nachfrage nach Finanzhilfen konnte also nur etwa zu 60 Prozent gedeckt werden. Dies bot andererseits der Vollzugsbehörde die Möglichkeit, sich auf die besten Projekte zu konzentrieren.

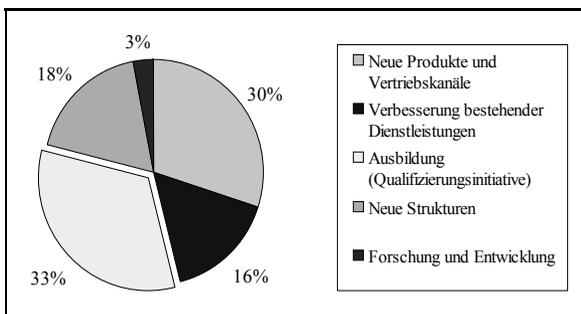
Im Rahmen der sogenannten Qualifizierungsinitiative wurden zusätzlich 23 Projekte eingereicht, davon wurden 16 Projekte mit einer Gesamtsumme von 8 Millionen Franken unterstützt. Die Nachfrage nach Finanzhilfen entsprach in etwa dem vom Bundesrat erwarteten Finanzierungsbedarf.

#### **Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben (Prämissenaudit)**

Das geltende Gesetz schreibt im sachlichen Geltungsbereich die Schlüsselbereiche der Förderung vor, welche für die Gewährung von Finanzhilfen massgebend sind. In diesen Bereichen besteht tourismuspolitischer Handlungsbedarf. Es verlangt zudem, dass *ein grösserer* Teil der innotour-Mittel für wenige Vorhaben mit möglichst breiter Ausstrahlung eingesetzt wird. Es fordert aber auch ausdrücklich, dass kleinere regionale Projekte mit Modellcharakter ebenfalls zu unterstützen sind. Es schreibt schliesslich vor, dass die Projekte innerhalb von sechs Monaten ausführungsfähig sein müssen und finanziell zu mindestens 50 Prozent von den Gesuchstellern zu tragen sind.

Die Evaluatoren bestätigen, dass die *gesetzlichen Vorgaben eingehalten* wurden. Die finanziellen Mittel von innotour wurden in den Schlüssel- oder Schwerpunktbereichen eingesetzt, in welchen tourismuspolitischer Handlungsbedarf besteht. Dabei handelt es sich um die in Übersicht 8 aufgeführten Bereiche.

### Anteil der Schlüsselbereiche der unterstützten Projekte



Quelle: SECO 2006

Im Bereich «*Neue Produkte und Vertriebskanäle*» konnten weitere Schritte in Richtung der Buchbarkeit des Angebotes gemacht werden. Die Schweiz ist heute im Bereich des Tourismus eines der informationstechnologisch am besten vernetzten Länder. Häufig ist der Einsatz von Informationstechnologie mit der Schaffung neuer Produkte verbunden. So wurde etwa zur besseren Auslastung der Parahotellerie ein öffentliches Internet-Portal geschaffen, welches 14 000 Ferienwohnungen unterschiedlicher Anbieter buchbar macht.

Mit der Gastlichkeitsinitiative «Enjoy Switzerland» und der Einführung des «Total Quality Management» im Rahmen des Schweizer Qualitätsgütesiegels konnte das Niveau der Anstrengungen im Bereich «*Verbesserung bestehender Dienstleistungen*» gehalten werden. Bei der Unterstützung im Bereich «*Neue Strukturen*» wurde ein Beitrag zur Effizienzsteigerung des Destinationsmarketings geleistet. Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung wurden tief gehalten und nur dort eingesetzt, wo in der Folge Projekte in die Praxis umgesetzt werden konnten.

innotour II setzte mit der *Qualifizierungsinitiative* auch einen Schwerpunkt im Bereich der «Ausbildung». Dabei wurden bestehende Defizite an der Schnittstelle zwischen Berufsbildungsanstrengungen der Verbände und der Behörden im Bereich der Qualifizierung von unqualifizierten Mitarbeitern und des mittleren Management angegangen. So wurden etwa die Integration touristischer und gastgewerblicher Ausbildungen in die Kaufmännische Gesamtbildung, die Förderung von Lehren für unqualifizierte, vorwiegend ausländische Mitarbeiter im Gastgewerbe aber auch die Verbesserung des Lehrgangs für die Erlangung des höchsten Berufsbildungsdiploms im Schweizer Tourismus (Eidg. dipl. Tourismusexperten/in) gefördert.

Über die Hälfte der innotour-Mittel wurden für grössere Projekte mit einer breiten Wirkung oder Modellcharakter für den Schweizer Tourismus eingesetzt. Beispiele sind in Übersicht 9 aufgezählt. Es wurden aber auch die Förderung kleinerer sektorieller Projekte nicht vernachlässigt. 88 Prozent der vom Bund unterstützten Projekte wurden innerhalb von sechs Monaten nach der Verfügung der Finanzhilfe ausgeführt. Die Eigenleistungen der Gesuchsteller beliefen sich auf über 70 Prozent.

## Grössere innotour-Projekte mit breiter Wirkung (eine Million Franken und mehr)

- Bessere Auslastung der Parahotellerie  
„Ferienwohnungsinitiative“
- Ausbau des gesamtschweizerischen E-Marketings
- Gastlichkeitsinitiative „Enjoy Switzerland“
- Destinationsbildung Graubünden
- Zusammenarbeit zwischen Tourismus und Landwirtschaft,  
Feriendorf Urmäsch
- Berufslehren für unqualifizierte gastgewerbliche Mitarbeiter  
Progresso

Quelle: SECO 2006

### Beurteilung der Prozesse und Wirkungen (Prozess- und Ergebnis-Audit)

Im Rahmen der Befragungen der Projektleiter von innotour-Gesuchen wurde die Abwicklung der Prozesse und das Verfahren durch die Vollzugsbehörde als gut bezeichnet. Die Evaluatoren stellen aber fest, dass der *Zeitfaktor* für die Umsetzung wegen Schwierigkeiten bei der Realisierung häufig unterschätzt wurde. Sie schlagen vor, die Zeit- und Ablaufplanung zu überdenken. Eine Vereinfachung des Verfahrens wäre auch möglich, wenn Qualifizierungsinitiative und übrige Projekte nicht mehr getrennt budgetiert und vollzogen würden.

Was die Wirkungen betrifft, so weisen die Evaluatoren nach, dass die Hälfte der Projekte ohne innotour überhaupt nicht zustande gekommen wäre. Bei der anderen Hälfte konnte dank der Unterstützung von innotour die Wirkung gesteigert werden. Als positiv für einen Innovationserlass wurde die Tatsache hervorgehoben, dass nur wenige Vorhaben die gesetzten Ziele nicht erreichten und lediglich ein gefördertes Vorhaben bei der Umsetzung scheiterte (Destinationsbildung Aletsch). Bei einem grösseren Teil der Projekte konnten konkrete Auswirkungen auf die Übernachtungen, Umsätze und die Beschäftigung nachgewiesen werden.

Im Bereich der Qualifizierungsinitiative, welche von der Berufsbildung nicht abgedeckte Lücken schliessen sollte, wurden zwar notwendige Vorhaben finanziert. Es wurden aber von den interessierten gastgewerblichen und touristischen Kreise nur wenig Gesuche eingereicht. Die Anzahl der Teilnehmer an den verschiedenen Kursen erfüllte nicht ganz die Erwartungen.

Die *Ziele von innotour II konnten gemäss den Evaluatoren erreicht* werden. Sie schreiben: «Insgesamt kann innotour ein positives Zeugnis ausgestellt werden. Auch in der neueren wirtschaftspolitischen Theorie ist die staatliche Innovationsförderung als wichtiges Instrument der Wachstumspolitik kaum umstritten. In namhaften Kreisen wird das Instrument sogar als «Key success Factor» bezeichnet. Rund 80 Prozent der Mittel sind innerhalb der vorgesehenen Innovationscluster «Qualität», «Destinationsbildung», «Informations- und Reservationssysteme», «natur-

naher Tourismus) sowie «Parahotellerie» gesprochen worden, was eine sehr hohe Fokussierung darstellt. Die Gesamtprojektkosten aller mit innotour II unterstützten Vorhaben belaufen sich auf knapp 80 Millionen Franken. Daran beteiligte sich das innotour-Programm mit 19 Millionen Franken (Stand 31.12.2006). Der Eigenfinanzierungsgrad der unterstützten Projekte beträgt somit mehr als drei Viertel.»

### 3.3.3 Abstimmung mit der Regionalpolitik

Sowohl die Neue Regionalpolitik (NRP) als auch die Tourismuspolitik unterstützen im Rahmen der Standortförderung den wirtschaftlichen Strukturwandel. Dabei ergeben sich Berührungspunkte zwischen NRP und innotour, welche in *enger amtinterner Abstimmung im SECO* umgesetzt werden. Die NRP fördert, unter Beachtung der Subsidiarität, *regionale Aktionen*, welche zudem von den Kantonen unterstützt werden müssen. Innotour unterstützt *gesamtschweizerische und sektorielle Projekte der tourismusabhängigen Wirtschaft*, welche die Exportfähigkeit des touristischen Angebotes stärken sollen und die nicht über die regionalpolitischen Instrumente und Verfahren gefördert werden können.

innotour ist darauf ausgerichtet, *das Angebot der tourismusabhängigen Wirtschaft international wettbewerbsfähiger* zu machen. Die touristischen Dienstleistungen haben mehrheitlich Exportcharakter und müssen auf dem liberalisierten und hart umstrittenen touristischen Weltmarkt laufend an die Kundenbedürfnisse angepasst werden. Nur mit einem international marktgängigen Angebot kann die Schweiz ein erfolgreiches Destinationsmarketing betreiben. Insofern kann innotour auch als notwendige Massnahme zu den Promotionsanstrengungen von Schweiz Tourismus betrachtet werden.

### 3.3.4 Erläuterung zur Gesetzesänderung

Die Schaffung von wettbewerbsfähigen Angebotsstrukturen des Schweizer Tourismus ist noch nicht abgeschlossen. Es fehlt noch immer an marktgängigen Dienstleistungsbündeln, weshalb bestehende touristische Ressourcen nicht ausgeschöpft werden können. Die Schweiz ist auf Grund ihres hohen Entwicklungsstandes dazu geeignet, in touristischen Nischenbereichen eine führende Rolle zu übernehmen. Dazu eignet sich die Entwicklung von touristischen Produkten in den Bereichen Gesundheit, Erziehung und Bildung, Sport oder Kultur. Die Anstrengungen im Bereich der Qualitätsförderung sind noch zu steigern. Das Schweizer Qualitätsgütesiegel, welches für Klein- und Mittelbetriebe in den Bereichen «Dienstleistungsqualität» und «Unternehmensführung» umgesetzt wird, ist noch ausbaufähig. Die Initiativen für eine Stärkung der Gastlichkeit in den Ferienorten sind nach Abschluss der Pilotphase weiterzuführen. Die Anpassung der Destinationsstrukturen an die Erfordernisse des internationalen Wettbewerbs sind trotz vielen Erfolgen noch nicht abgeschlossen.

Gezielte marktnahe Ausbildungsanstrengungen, welche von der Berufsbildung von Bund und Kantonen nicht gefördert werden, sollen weiterhin unterstützt werden. Schliesslich ist wichtig, dass zur Lösung dringender und bedeutender Probleme der Schweizer Tourismuswirtschaft Mittel für Forschung und Entwicklung zur Verfügung gestellt werden, dort wo sie von der kleingewerblichen Tourismuswirtschaft

nicht aufgebracht werden können. Zudem ist die Pflege des internationalen Austauschs von tourismuspolitischen Erfahrungen und die Aufrechterhaltung eines Minimums an wirtschaftsstatistischen Daten notwendig.

Aus diesen Gründen soll innotour als wichtiges tourismuspolitisches Programm verlängert werden. Der sachliche Geltungsbereich des Erlasses wird nicht verändert. Ebenso wird daran festgehalten, dass nur innert sechs Monaten ausführungsfähige Vorhaben unterstützt werden.

Die Verlängerung von innotour bedingt *eine Ergänzung von Artikel 10 des Bundesgesetzes*. Der neue Absatz 2<sup>bis</sup> hält fest, dass der Erlass bis zum 31. Januar 2012 verlängert wird.

### **3.4 Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus 2008–2011**

Der Verpflichtungskredit für innotour beträgt für die Periode 2008–2011 *insgesamt 21 Millionen Franken*. Diese Ausgaben sind verglichen mit dem sachlichen Geltungsbereich des Gesetzes bescheiden und erfordern wie bis anhin eine strenge Selektion der unterstützten Projekte. Die finanziellen Mittel sind in der geltenden Finanzplanung und den Finanzperspektiven des Bundes vorgesehen.

Es ist vorgesehen, ab 2008 auch die für die Förderung der Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus benötigte Vollzeitstelle im SECO über diesen innotourkredit zu finanzieren

### **3.5 Auswirkungen**

#### **3.5.1 Auswirkungen auf den Bund**

Für Schweiz Tourismus wird für die Finanzierungsperiode 2008–2011 ein Zahlungsrahmen von insgesamt 186 Millionen Franken vorgesehen. Für die Finanzierung von innotour beträgt der Verpflichtungskredit 21 Millionen Franken für die Jahre 2008–2011. Für die Weiterführung des Bundesgesetzes über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus wird wie bisher eine Vollzeitstelle dem Sachkredit belastet.

#### **3.5.2 Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen**

Bei innotour Projekten werden die betroffenen Kantone vor dem Entscheid über Finanzhilfen angehört. Schweiz Tourismus arbeitet eng mit den kantonalen, regionalen und örtlichen Tourismusorganisationen zusammen.

Die Zusammenarbeit über flexible Koordinationsmechanismen funktionierte bisher im Tourismus gut. Sie soll unverändert weiter geführt werden.

### **3.5.3 Volkswirtschaftliche Überlegungen zu Schweiz Tourismus und innotour**

Der Nutzen einer aktiven Tourismuspolitik ist breit gestreut. Es gilt nach wie vor als Privileg, in einem Tourismusland zu wohnen, in dem Natur und Umwelt intakt und der Ausbaustandard der touristischen Infrastrukturen hoch sind. Die Bewohner der Berg- und Randregionen dürften von dieser Politik mehr profitieren. Oft macht erst der Tourismus möglich, dass die Bevölkerung kleinerer Orte auch über Badeanlagen, Tennisplätze sowie über Kongress- und Veranstaltungsinfrastrukturen verfügen. Allerdings bringen solche Einrichtungen auch zusätzliche Lasten in der Form von zusätzlichem Verkehrsaufkommen, von zusätzlichen Infrastrukturen oder höheren Land- und Wohnungspreisen mit sich.

Die Weiterführung des Tourismusmarketings von Schweiz Tourismus sowie des Bundesbeschlusses über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus wird den Prozess der kontinuierlichen Erneuerung und Strukturbereinigung verstärken. innotour soll Anreize schaffen, die Strukturen zu vereinfachen, die Entwicklungs- und Forschungsausgaben im Tourismus zu erhöhen sowie die Qualifikation der Mitarbeitenden zu verbessern. Die stetige Verbesserung von Produkten, Dienstleistungen und Prozessen durch Innovationen ist in der modernen Wirtschaft eine wesentliche Voraussetzung der Wettbewerbsfähigkeit.

### **3.5.4 Verhältnis zur Legislatur- und Finanzplanung**

Die Vorlage zur Erneuerung der Finanzhilfe an Schweiz Tourismus ist im Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung angekündigt (BBl 2004 1198) und in der Finanzplanung vorgesehen. Die Verlängerung des noch bis 2007 geltenden Bundesgesetzes über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus vom 10. Oktober 1997 ist in der Legislaturplanung 2003–2007 nicht enthalten, da innotour zuerst evaluiert werden musste, bevor eine Verlängerung in der Planung angekündigt werden konnte. innotour ist aber in der Finanzplanung vorgesehen.

