

**Botschaft
zu einer Änderung des Bundesbeschlusses
über die Schweizerische Verkehrszentrale**

vom 19. August 1992

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zum revidierten Bundesbeschluss
über die Schweizerische Verkehrszentrale mit dem Antrag auf Zustimmung.

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

19. August 1992

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Felber
Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Die Schweizerische Verkehrszentrale (SVZ) ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, welche die touristische Landeswerbung im In- und Ausland organisiert und durchführt. Sie ist auf einen jährlichen Bundesbeitrag angewiesen. Der geltende Finanzierungsbeschluss vom 15. Juni 1987 läuft Ende 1992 aus.

Die touristische Landeswerbung ist in der Schweiz wie in allen bedeutenden Tourismusländern eine öffentliche Aufgabe. Es braucht eine Institution, welche die Gäste auf unser Land als Reiseziel aufmerksam macht und den Marktauftritt der kleingewerblichen Tourismuswirtschaft im Ausland organisiert. Die SVZ erfüllt diese Aufgabe seit 75 Jahren.

Der stärkere Wettbewerb, der ausgewiesene Nachholbedarf und die Teuerungsverluste würden eigentlich eine Erhöhung der Finanzhilfe an die SVZ erfordern. Aufgrund der finanziellen Schwierigkeiten des Bundes kann der Bundesbeitrag aber nicht erhöht werden.

Der Bundesbeitrag soll auf dem Niveau von 1991 und 1992 eingefroren werden und 1993 und 1994 weiterhin 31 Millionen Franken pro Jahr betragen. Die SVZ wird zu einem erheblichen Sparopfer gezwungen. Sie muss ihren Personalbestand abbauen und eine Reihe von Vertretungen schliessen. Der Bundesrat wird eine Evaluation der Organisation durchführen lassen. Sie hat zum Zweck, die Strukturen der SVZ optimal auf die Bedürfnisse des Marktes, die Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes und die Erschliessung weiterer Finanzierungsquellen abzustimmen.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

111 Die Schweizerische Verkehrszentrale als öffentlich-rechtliche Körperschaft

Der Bund unterstützt die Organisation und die Durchführung der touristischen Landeswerbung der Schweiz. Zu diesem Zweck wurde unter der Bezeichnung «Schweizerische Verkehrszentrale (SVZ)» eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit Sitz in Zürich geschaffen. Diese Institution des Bundes unterhält im Ausland 22 Vertretungen. Mitglieder der SVZ sind neben dem Bund auch sämtliche Kantone, zahlreiche Gemeinden, regionale und lokale Verkehrsvereine, die Organisationen von Tourismus und Verkehr sowie private Unternehmen. Die Geschäftsführung untersteht der Aufsicht des Bundesrates. Rechtsgrundlage bildet der Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1955 über die Schweizerische Verkehrszentrale (SR 935.21; BBl 1955 II 289).

112 Bisherige Bundesleistungen

Der Bund stellt der SVZ seit ihrer Gründung im Jahre 1917 Finanzhilfen zur Verfügung. Die letzte ordentliche Erhöhung des jährlichen Beitrages gewährten die Eidgenössischen Räte mit Bundesbeschluss vom 19. Juni 1987 (AS 1987 1210; BBl 1987 I 321). Aufgrund dieses Beschlusses wurde die Finanzhilfe für die Jahre 1988 bis 1992 auf 143 Millionen Franken festgelegt. Damit konnte der jährliche Bundesbeitrag für 1988 bis 1990 von 21 auf 27 Millionen Franken, für die Jahre 1991 sowie 1992 auf 31 Millionen Franken erhöht werden. Ende 1992 läuft nun die in Artikel 6 des geltenden Bundesbeschlusses festgelegte Finanzhilfe aus. Sie ist daher auf den 1. Januar 1993 neu zu regeln.

113 Ziel der Vorlage

Die Schweizerische Verkehrszentrale steht vor neuen und schwierigen Herausforderungen. Überdurchschnittliche Wachstumsraten im letzten Jahrzehnt haben den Tourismus zum grössten Erwerbszweig der Weltwirtschaft gemacht. Immer mehr Länder nützen dieses Wachstum aus, um mit grossangelegten und professionell durchgeführten Werbeanstrengungen international Gäste zu gewinnen. Aufgrund dieser Entwicklung auf dem Weltmarkt stellte die SVZ im Juni 1991 das Gesuch um eine Erhöhung des jährlichen Bundesbeitrages auf rund 56 Millionen Franken.

Wegen der schlechten Finanzperspektiven ist der Bund nicht in der Lage, für die touristische Landeswerbung so viel Geld auszugeben. Die Finanzhilfe soll aber der SVZ ermöglichen, während der nächsten zwei Jahre den absolut notwendigen Grundbedarf der Landeswerbung sicherzustellen.

Die SVZ wird zu Umstrukturierungen gezwungen, welche einen bedeutenden Personalabbau verlangen. Die Überbrückungsfinanzierung 1993 und 1994 soll dazu genutzt werden, die Werbezentrale zu reorganisieren, um ab 1995 mit zukunftsgerichteten neuen Strukturen den Herausforderungen des Weltmarktes begegnen zu können.

12 Tourismus, Tourismusmarketing und Landeswerbung des Bundes

121 Wirtschaftsfaktor Tourismus

Die wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus lässt sich im Gegensatz zu anderen Branchen nicht direkt aus Wirtschaftsstatistiken ablesen. Die touristische Nachfrage nützt zahlreichen Branchen, welche häufig nur zum Teil tourismusabhängig sind. Die touristischen Umsätze werden aufgrund dieser Verästelung oft nicht in ihrer vollen Bedeutung wahrgenommen.

Die Tourismuswirtschaft nimmt in unserem Land hinter den Banken und dem Gross- und Detailhandel den vierten Platz unter den Erwerbszweigen ein. 1991 betrug die touristische Nachfrage schätzungsweise 42 Milliarden Franken. 5,6 Prozent des Bruttoinlandproduktes stammen aus dem Tourismus (Übersicht 1). Rund 300 000 Arbeitnehmer finden in den touristischen Branchen ihr Auskommen. Der Tourismus ist nicht nur der viertwichtigste Erwerbszweig im Inland, sondern nimmt hinter der Metall- und Maschinenindustrie und der chemischen Industrie auch den dritten Platz als Exporteur ein. Er leistet dadurch einen wichtigen Beitrag zum Überschuss der Ertragsbilanz.

122 Touristische Landeswerbung

Unter dem Begriff des Tourismusmarketings fasst man alle marktgerichteten Aktivitäten der touristischen Erwerbszweige zusammen, welche von der Marktforschung über die Werbung zum Verkauf und zur Distribution der touristischen Produkte und Dienstleistungen gehen. Das Tourismusmarketing ist grundsätzlich eine Angelegenheit der Wirtschaft. Im Unterschied zu anderen Erwerbszweigen besteht aber in den touristischen Unternehmen und Branchen die Notwendigkeit, auf den Ebenen des Landes, der Regionen und der Orte im Bereich des Marketings zu kooperieren. Der einzelne Gast wählt ein Land, eine Region und einen Ort als Reiseziel und in der Regel erst danach das Hotel oder die Ferienwohnung. Die Gäste empfinden die in einem Land oder einem Ort angebotenen Produkte und Dienstleistungen als eine Einheit.

Es gibt also im Bereich des Tourismus ein Destinationsmarketing. Im schweizerischen Tourismus spielte sich in der Nachkriegszeit eine bis heute geltende Arbeitsteilung ein. Die touristischen Unternehmen sind für die Produkt- und Preisgestaltung sowie für die betriebliche Werbung verantwortlich. Die lokalen und kantonalen bzw. regionalen Verkehrsvereine nehmen diese Angebote auf und bündeln sie zu einem Orts- oder Regionalangebot. Bereits auf dieser Stufe wird die Kooperation im Marketing von «non profit»-Organisationen betrie-

ben, welche gemischtwirtschaftlich – von den touristischen Branchen und den öffentlichen Händen der Kantone und Gemeinden – finanziert werden. Auf nationaler Ebene sorgt die Schweizerische Verkehrszentrale dafür, im internationalen Konkurrenzkampf der Destinationen eine «Marke Schweiz» aufzubauen. Sie nimmt insbesondere Kommunikationsaufgaben wahr, welche als touristische Landeswerbung bezeichnet werden können.

Die Grenzen zwischen den einzelnen Marketing- und Werbeebenen sind fließend. Wie in anderen Wirtschaftsbereichen, zwingen hochindividualisierte Kundenwünsche zu einer Integration des touristischen Wirtschaftens. Produktentwicklung, Herstellung und Verkauf verschmelzen sich zunehmend. Es geht bei dieser Arbeitsteilung weniger um eine klare Abgrenzung und Aufgabenzuweisung als vielmehr um eine optimale Koordination und gegenseitige Unterstützung bei der Marktbearbeitung. Entscheidend ist, Werbesynergien auf den wettbewerbsintensiven Weltmärkten zu nutzen.

123 Landeswerbung als öffentliche Aufgabe

Touristische Landeswerbung ist mehr als nur touristische Marktbearbeitung. In der Praxis trägt die Schweizerische Verkehrszentrale wesentlich zur Pflege des schweizerischen Images im Ausland bei. Sie weckt mit ihrem Vertretungsnetz Sympathien für die Schweiz im Ausland. Die SVZ übernimmt dabei in Unterstützung der Botschaften und der Handelskammer Informationsaufgaben und Öffentlichkeitsarbeiten.

Die Imagepflege zählt genauso zu den Pflichten des Staates, wie sie zu den selbstverständlichen Aufgaben jedes Unternehmens gehört. Zwar tragen viele unserer Bürger und zahlreiche Schweizer Unternehmen mit ihren Leistungen zu einem positiven Bild bei. Es wäre aber unrealistisch, darauf zu bauen, das Bild der Schweiz, wie es der Wirklichkeit entspricht und wie es sich Regierung und Volk wünschen, entstünde aus der Summe dieser Aktivitäten von selbst.

Das Image der Schweiz ist ein öffentliches Gut, weil alle gleichermassen davon Nutzen ziehen. Von der touristischen Landeswerbung profitieren zwar die Tourismusunternehmen am direktesten. Es ist aber unbestritten, dass die Landeswerbung unserem Staatswesen und den übrigen Wirtschaftszweigen ganz erheblich nützt. Da der Nutzen unteilbar ist, entstehen auch Probleme der Finanzierung, weil niemand vom Nutzen der Landeswerbung ausgeschlossen werden kann und soll. Es ist deshalb sinnvoll und notwendig, allgemeine Steuermittel für die Aufgabe der Landeswerbung zur Verfügung zu stellen. Würde der Staat dies nicht tun, entginge der Schweiz ein hoher volkswirtschaftlicher Nutzen. Mit dieser Politik steht die Schweiz nicht allein. Praktisch alle Staaten der Welt finanzieren die touristische Landeswerbung ganz oder zu einem erheblichen Teil aus der Staatskasse (Übersicht 2).

13 Die Geschäftspolitik der Schweizerischen Verkehrszentrale

131 Die strategische Ausrichtung

Der geltende Bundesbeschluss legt im einzelnen nicht fest, wie die SVZ die Landeswerbung im In- und Ausland zu organisieren und durchzuführen hat. Deshalb besteht ein Spielraum, welcher die laufende Anpassung der Zentrale an die Bedürfnisse des touristischen Marktes und die Interessen des Bundes erlaubt. Grundsätzlich nimmt die SVZ Aufgaben wahr, die von den touristischen Unternehmen und Organisationen sowie von öffentlichen Institutionen nicht übernommen werden können. Die verfügbaren Mittel bedingten dabei seit der Gründung der SVZ die Konzentration der Aufgaben auf das Wesentliche.

Die touristische Landeswerbung hat in erster Linie den Zweck, mögliche Gäste auf die Schweiz aufmerksam zu machen, sie zu informieren und zu einer Reise in unser Land zu bewegen. Dabei bemüht sich die SVZ, mit gezielter Werbung Gäste für möglichst wertschöpfungsstarke, sozial- und umweltverträgliche Tourismusformen anzuziehen. Sie betreibt also kein Massenmarketing. Vielmehr pflegt sie die Tradition des «qualitativen Wachstums.»

Die touristische Landeswerbung hat zudem auch den Zweck, Verständnis für die politische, wirtschaftliche und kulturelle Eigenart der Schweiz zu wecken. Diese Imagepflege hat aufgrund der internationalen Veränderungen wesentlich an Bedeutung gewonnen.

132 Die Instrumente der touristischen Landeswerbung

Zur Erfüllung ihrer marktnahen Aufgaben setzt die SVZ ein zusammenhängendes Instrumentarium der Kommunikation ein. In der laufenden Finanzperiode wurde die Marktforschung ausgebaut. Jährlich erscheint ein Lagebericht mit detaillierten Analysen der Kundenmärkte. Mit zahlreichen Aktionen, etwa der in mehreren französischen Städten durchgeführten Begegnungsaktion «Bonjour, la France» oder der Einladung von ausländischen Medienvertretern und Jugendlichen auf den Gotthard, wird Öffentlichkeitsarbeit geleistet.

Die touristische Werbung im engeren Sinne umfasst die Produktion von Werbemitteln in den Sprachen der wichtigsten Kundenländer. Im jährlichen Aktionsprogramm, welches mit den interessierten Kreisen abgesprochen wird, werden Jahresthemen festgelegt, um Werbekampagnen inhaltlich zu koordinieren. Die letzten drei Jahreslosungen hiessen etwa «Flüsse und Seen. Perlen der Schweiz», «700 Jahre Eidgenossenschaft» und «Kultur und Kulturen im Herzen Europas. Die Schweiz». Schliesslich schafft die SVZ Plattformen für die Verkaufsförderung der touristischen Branchen, wie etwa den «Swiss Travel Mart», der periodisch die schweizerischen Anbieter mit den ausländischen Reiseorganisationen zusammenführt. Die Wirtschaft bezahlt die anteiligen Kosten dieser verkaufsbezogenen Dienstleistungen der SVZ.

Das Markenzeichen der SVZ war bisher ein erstklassiges Netz von 22 Auslandsvertretungen. Sie befinden sich in den wichtigsten Kundenländern, wie Übersicht 3 zeigt. Dabei handelt es sich um Publikumsagenturen mit Schaufenstern

und Etagenbüros. Diese Vertretungen besorgen die praktische Marktbearbeitung. Sie sind auch für die im Rahmen der Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland (KOKO) und mit den Botschaften koordinierte Imagepflege und einen wesentlichen Teil der Informationsvermittlung verantwortlich.

133 Beurteilung aus Bundessicht

Die Tätigkeit der SVZ wird von den Experten unterschiedlich beurteilt. Anerkannt ist ihre Rolle als vertrauenswürdige PR-Anstalt für die Schweiz als Ganzes. Von den Wirtschaftskreisen werden marktnähere Strukturen gefordert. Die Kritik an der SVZ hat auch damit zu tun, dass hohe und teilweise miteinander konkurrierende Erwartungen an die Zentrale gestellt werden. Zudem wird die SVZ oft als Selbstbedienungsladen betrachtet. Aus ihrem öffentlich-rechtlichen Status wird abgeleitet, dass in jedem Fall ein Anspruch auf Dienstleistungen besteht.

Vielfach wird von der SVZ die Konzentration der Anstrengungen auf ein kommerziell ausgerichtetes Marketing gefordert. Dabei wird zu wenig beachtet, dass die heutige Zentrale personell und finanziell lediglich für einen Teilbereich der nationalen Kooperation im Tourismusmarketing, nämlich die Kommunikation, dotiert ist und vorwiegend imagepflegende Funktionen wahrzunehmen hat. Es kann zudem nicht ihre Aufgabe sein, private Unternehmensfunktionen zu übernehmen. Schliesslich wird oft auch die Ansicht vertreten, die SVZ solle sich auf die Vermarktung der international wettbewerbsfähigsten Tourismusangebote beschränken. Sie hat aber auch die Aufgabe, für die touristischen Klein- und Mittelbetriebe in den Randgebieten zu werben, welche häufig den Anschluss an weiterentfernte Märkte noch finden müssen.

Im übrigen wurden in der laufenden Finanzperiode erhebliche finanzielle Einsparungen getätigt. So mussten aufgrund finanzieller Engpässe anfangs 1992 die Vertretungen in Südamerika mit Sitz in Buenos Aires und in Australien mit Sitz in Sydney geschlossen werden. Ebenso wurde der Fahrkartenverkauf für den öffentlichen Verkehr massiv reduziert, da er die Kosten nicht deckte. Ende 1987 beschäftigte die SVZ 260 Mitarbeiter. Bis Ende Mai 1992 wurde der Personalbestand um 50 Einheiten auf 210 Mitarbeiter abgebaut.

14 Die bisherige Finanzierung der Schweizerischen Verkehrszentrale

141 Die Struktur der Einnahmen

Als öffentlich-rechtliche Körperschaft wird die SVZ vor allem mit öffentlichen Geldern finanziert. Die Finanzhilfe des Bundes bewegte sich in den letzten zehn Jahren zwischen 60 und 70 Prozent der Einnahmen. Im Gegensatz zu vielen ausländischen Werbestellen liegt also der Staatsanteil wesentlich unter 100 Prozent (Übersicht 4).

Die zweitwichtigste Einnahmenquelle sind die kommerziellen Erträge. Der Anteil dieser Einnahmenkategorie machte rund 22 Prozent der Rechnung 1991 aus. Die dritte wichtige Einnahmenquelle sind die Mitgliederbeiträge, welche rund 4 Millionen Franken oder 9 Prozent zur Finanzierung der SVZ beisteuern. Zu den wichtigsten Beitragszahlern gehören die beiden Regiebetriebe PTT und SBB. Mitgliedsbeiträge erhält die SVZ auch von Kantonen und Gemeinden. Grössere Beiträge zahlen insbesondere die Swissair, der Schweizer Hotelier-Verein und die Strassenverkehrswirtschaft. Zudem sind praktisch alle touristischen Organisationen und Verbände, die Verkehrsvereine und zahlreiche touristische Unternehmen Beitragszahler.

142 Die Struktur der Ausgaben

Auf der Ausgabenseite sind die Personalausgaben mit einem Anteil von 50 Prozent an den Gesamtaufwendungen der gewichtigste Posten. Die Personalausgaben betrugen 1991 22,4 Millionen Franken. Die SVZ beschäftigte Ende 1991 225 Mitarbeiter, von denen drei Viertel an der Front der touristischen Absatzmärkte im Ausland tätig waren. Der Personalbestand am Hauptsitz in Zürich lag 1991 bei 67 Personen.

Die SVZ ist bestrebt, einen Drittel der Mittel für die direkte Landeswerbung zu reservieren. Diese Politik einer kontinuierlichen Marktbearbeitung konnte in der Vergangenheit nicht immer erreicht werden, da in- und ausländische Teuerungsschübe die Finanzhilfen rasch entwerteten. 1991 betrugen die Werbeausgaben 13 Millionen Franken.

Die Sachaufwände beanspruchten schliesslich die restlichen 20 Prozent der Mittel. Sie beliefen sich 1991 auf 6 Millionen Franken. Immer wichtiger werden bei den Sachaufwänden neben den Mieten und Mobiliarkosten die Aufwendungen für die Informatik. Die führenden Tourismusländer haben begonnen, mit EDV-gestützten Informationssystemen die Weltmärkte über moderne Telekommunikationssysteme zu bearbeiten. Die SVZ ist daran, eine Datenbank aufzubauen.

143 Die Grenzen privatwirtschaftlicher Finanzierung

Der Bund war oft nicht in der Lage, den Wunschbedarf der SVZ finanziell allein sicherzustellen. In solchen Fällen wurden jeweils die interessierten Kreise gebeten, zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Diese naheliegende Forderung stösst aber auf Grenzen. Sie brachte trotz grösster Anstrengungen der SVZ keine entscheidende Entlastung.

15 Tourismuspolitische Bedeutung

Der Tourismus ist der viertwichtigste Wirtschaftssektor der Volkswirtschaft. Die Grösse der Branche ist aber tourismuspolitisch weniger von Bedeutung als deren raumwirtschaftliche Wirkung. Die meisten Berg- und Randregionen wären ohne touristische Erwerbszweige wirtschaftlich nicht lebensfähig. In diesen Re-

gionen ist der Tourismus seit längerer Zeit zur regionalen Leitindustrie herangewachsen, zu der wir bis heute keine Entwicklungsalternativen haben. Die Beschäftigungswirkung ist gross. Die 300 000 touristischen Arbeitsplätze tragen wesentlich zur wünschbaren dezentralen Besiedlung des Alpenlandes Schweiz bei.

Der Tourismus kommerzialisiert Landschaft und Umwelt, welche gerade für den Schweizer Tourismus wichtige Potentiale darstellen. Die Gesellschaft beobachtet die Tourismusentwicklung mit wachem Auge. Die Nutzungen der Gemeinschaftsgüter Landschaft und Umwelt werden kritisch hinterfragt. Der öffentlichen Hand kommt bei der Entwicklung eines umweltverträglichen Tourismus eine hohe Verantwortung zu. Die SVZ richtet ihre Geschäftspolitik nach dem vom Bundesrat verabschiedeten Schweizerischen Tourismuskonzept aus, welches die Träger des Schweizer Tourismus anhält, das qualitative Wachstum zu fördern.

16 Vernehmlassungsverfahren

Im Bestreben, die Anzahl Vernehmlassungsverfahren zu senken, hat der Bundesrat mit Beschluss vom 17. Juni 1991 die Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren gutgeheissen (SR 132.062). Gemäss Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b werden Vernehmlassungsverfahren zu Erlassen nur noch durchgeführt, wenn sie von erheblicher politischer, wirtschaftlicher oder finanzieller Bedeutung sind. Die Verlängerung des Finanzierungsbeschlusses der SVZ entspricht diesen Kriterien nicht. Deshalb wurde auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet. Hingegen wurde die Stellungnahme der beratenden Kommission für Tourismus des Bundesrates eingeholt. Sie ist der Ansicht, dass der SVZ im Rahmen der Überbrückungsfinanzierung zumindest der Ausgleich der Teuerung gewährt werden sollte.

2 Besonderer Teil

21 Bundesleistungen 1993–1997

211 Finanzperspektiven der SVZ

Im Juni 1991 suchte die Schweizerische Verkehrszentrale für die Periode von 1993 bis 1997 um eine Finanzhilfe von insgesamt 282 Millionen Franken nach, was einen jährlichen Bundesbeitrag von 56,4 Millionen Franken bedingt hätte. Sie begründete die Beitragserhöhung mit akutem Nachholbedarf im Bereich der Produktion von Werbematerial, der Modernisierung des weltweit zum Einsatz gelangenden Dekorations- und Ausstellungsmaterials sowie mit der Notwendigkeit von gezielten Imagekampagnen.

Für die Weiterführung der Aufgaben im bisherigen Rahmen errechnete die SVZ einen Finanzbedarf von 216 Millionen Franken oder 43,2 Millionen Franken pro Jahr. Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) hatte im Finanzplan 1993 bis 1995 eine jährliche Finanzhilfe von 42 Millionen Franken vorgesehen. Mit einer Finanzhilfe in dieser Höhe wäre es möglich gewesen, den

Grundbedarf für die Landeswerbung zu decken und das Vertretungsnetz weitgehend aufrechtzuerhalten.

212 Die neue Ausgangslage: Langfristige Sanierung der Bundesfinanzen

Die drohenden langfristigen Defizite des Bundeshaushaltes veranlassten den Bundesrat im Sommer 1991, ein ausserordentliches Sanierungsprogramm für den Finanzhaushalt des Bundes einzuleiten. Bei der Planung der Ausgabenkürzungen wurde auch ein Abbau des Bundesbeitrages an die SVZ erwogen, wegen der zu massiven Auswirkungen aber verworfen. Der Bundesrat schlägt nun ein zweistufiges Vorgehen vor. Für die Jahre 1993 und 1994 sollen der Schweizerischen Verkehrszentrale weiterhin Finanzhilfen von jährlich 31 Millionen Franken ausgerichtet werden. Während dieser Phase der finanziellen Überbrückung soll ein Umstrukturierungsprogramm durchgeführt werden. Unabhängige Fachleute werden die notwendigen Massnahmen evaluieren, welche die Werbezentrale auf die gegebenen finanziellen Möglichkeiten des Bundes und allfällige weitere, noch zu erschliessende Finanzquellen ausrichten sollen, ohne dabei die Präsenz des Schweizer Tourismus auf dem Weltmarkt zu gefährden.

213 Die Auswirkungen aus der Sicht der SVZ

Die SVZ macht geltend, dass die Einfrierung der Finanzhilfe des Bundes auf dem Stande von 1991 eine wesentliche Redimensionierung der Organisation unumgänglich mache. Aufgrund ihrer Finanzplanung glaubt sie, bis Ende 1994 stufenweise von 225 Personen Ende 1991 auf etwa 154 Personen abbauen zu müssen. Dabei wäre das Vertretungsnetz von 22 Vertretungen Ende 1991 auf 8 Vertretungen zu reduzieren.

Der Abbau von 71 Mitarbeitern sei nicht ohne menschliche Härten möglich. Das Personal der SVZ unterstehe einer vom Bundesrat genehmigten Dienst- und Besoldungsordnung, welche weitestgehend den Bundesregelungen entspricht. Die Personalentwicklung erfolge ähnlich wie im diplomatischen und konsularischen Dienst. Die meisten Mitarbeiter stellen ihre ganze berufliche Laufbahn in den Dienst der Landeswerbung. Strukturbedingte Entlassungen seien bisher keine vorgekommen.

Aufgrund dieser Ausgangslage rechnet die SVZ mit zusätzlichen Folgekosten in Millionenhöhe (Sozialplan). Nicht nur die gemäss Dienst- und Besoldungsverordnung angestellten Mitarbeiter, welche bei der Eidgenössischen Versicherungskasse versichert sind, hätten Anspruch auf Abgangsentschädigungen, sondern auch die ausländischen Mitarbeiter der Vertretungen. Es sei für die Wiedereingliederung der oft seit Jahren im Ausland tätigen Schweizer Mitarbeiter zu sorgen. Folgekosten würden auch bei der notwendigen Kündigung langfristig abgeschlossener Mietverträge entstehen.

214 Beurteilung aus der Sicht des Bundes

Der von der SVZ ausgearbeitete Redimensionierungsplan erscheint als drastisch, wenn man bedenkt, dass der Bund seine Finanzhilfen nicht zu kürzen beabsichtigt. Die SVZ führt allerdings gute Gründe an. Die Werbezentrale hat 1992 die finanziellen Ressourcen voll ausgeschöpft. Ab 1993 fällt der Überbrückungsbeitrag der SBB von 700 000 Franken weg, welcher für die Reorganisation des Fahrkartenverkaufs bei den Vertretungen gewährt wurde. Die wichtigste Ursache des Redimensionierungszwanges ist aber die fortschreitende Teuerung, welche durch die internationalen Währungsverluste noch akzentuiert wird. Die SVZ rechnet allein für 1993 mit einem Kaufkraftverlust von 3,5 Millionen Franken.

Der Bundesrat schliesst eine Strukturbereinigung nicht aus. Die Personalkosten müssen reduziert werden. Gewisse Vertretungen von eher untergeordneter Bedeutung sind aufzugeben. Er ist aber der Ansicht, dass zuvor alle Alternativen sorgfältig zu prüfen sind. Im Vordergrund stehen neben Rationalisierungen auch neue Wege der gemischtwirtschaftlichen Finanzierung. Der Bundesrat wird eine unabhängige Institution beauftragen, Rationalisierungspotentiale, Finanzierungsspielräume und Strukturanpassungen vorzuschlagen.

Mit der Evaluation soll auch geprüft werden, ob eine weitere Reduktion des Bundesbeitrages möglich ist. Im Rahmen der Sanierungsmassnahmen 1992 ist aufgrund der Finanzperspektiven des Bundes ab 1995 ein Beitrag an die SVZ von lediglich 26 Millionen Franken vorgesehen.

Aufgrund der Ergebnisse der Evaluation wird der Bundesrat den Eidgenössischen Räten 1994 einen revidierten Bundesbeschluss vorlegen, welcher die Finanzierung der SVZ unter neuen Strukturen längerfristig sicherstellen soll.

215 Grundsätzliche tourismuspolitische Überlegungen

Die Schweizerische Verkehrszentrale erfüllt im Interesse der Volkswirtschaft und des Bundes Aufgaben, die nicht privatisiert werden können. Aus diesem Grund muss auch in Zukunft ein namhafter Bundesbeitrag an die SVZ geleistet werden.

Die Erfahrungen zeigen, dass es schon immer schwierig war, für die SVZ eine ausreichende Finanzierung zu finden. In den letzten Jahren ist auch deutlich geworden, dass im Zuge des gezwungenermassen zunehmenden Kosten- und Rentabilitätsdenkens der Regiebetriebe und der Wirtschaft private Finanzquellen für die Sicherung der Bereitschaftskosten einer im öffentlichen Interesse agierenden Imageorganisation immer mehr versiegen.

Es ist allerdings daran zu erinnern, dass die heutige SVZ aufgrund des geltenden Bundesbeschlusses eine partnerschaftliche Organisation ist, welche vom Bund und den interessierten Kreisen des Tourismus und des Verkehrs mitgetragen werden muss. Der Bundesrat erwartet deshalb von den direkt Interessierten erhebliche finanzielle Anstrengungen, damit gemeinsam ein akzeptables Niveau der Landeswerbung aufrechterhalten bleiben kann.

3 Auswirkungen für den Bund

31 Finanzielle Auswirkungen

Die Finanzhilfe des Bundes für die SVZ verursacht für die Jahre 1993 und 1994 keine zusätzlichen Ausgaben. Die Finanzhilfe wird auf dem Niveau von 1991 und 1992 eingefroren. Für die Zweijahresperiode 1993 und 1994 werden die Bundesleistungen insgesamt 62 Millionen Franken betragen.

32 Personelle Auswirkungen

In Ziffer 213 sind die Auswirkungen beschrieben, welche sich aus der Einfrierung der Finanzhilfe des Bundes auf dem Stande von 1991 für die SVZ ergeben werden. Es wird darauf hingewiesen, dass das Vertretungsnetz von 22 Vertretungen Ende 1991 auf acht reduziert werden muss. Sollte dies eintreten, müssten die schweizerischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen an den betreffenden Orten zumindest teilweise die Aufgaben der SVZ übernehmen. Es wird in diesem Fall unausweichlich sein, einzelne Posten personell zu verstärken. Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) schätzt den Mehrbedarf auf zehn Einheiten.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage wurde in der Legislaturplanung 1991–1995 angekündigt (BBl 1992 III 1, Anhang 2).

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Im Bereich der internationalen Tourismuswerbung hat die Europäische Gemeinschaft (EG) keine gemeinschaftlichen Regelungen erlassen. Die EG unterstützt aber die Tourismuswerbung der Länder der Gemeinschaft ausserhalb Europas. Die SVZ beteiligt sich an dieser gemeinsamen Europawerbung in Übersee mit bescheidenen Mitteln.

6 Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Schweiz

Der Tourismus ist für unser Land ein Wirtschaftsfaktor ersten Ranges. Die Tourismusnachfrage löst Umsätze in zahlreichen Wirtschaftsbereichen aus. Die regionalwirtschaftliche Verteilung der Tourismuseinnahmen stärkt die Wirtschaftskraft der Regionen. Die staatliche Förderung der Landeswerbung erschliesst ein Wirtschaftspotential, das der ganzen Volkswirtschaft hohen Nutzen bringt. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen werden dadurch deutlich verbessert. Der kleingewerbliche Tourismusbetrieb kann auf sich gestellt die Landeswerbung nicht übernehmen. Es braucht eine nationale Institution, welche ihn bei der Vermarktung der Produkte unterstützt.

7 **Verfassungsmässigkeit**

Die Zuständigkeit des Bundes für die Förderung der touristischen Landeswerbung beruht auf mehreren Artikeln der Bundesverfassung. Die Pflege des Rufes der Schweiz und die Förderung der touristischen Landeswerbung liegen in der allgemeinen Zuständigkeit des Bundes für die Aussenpolitik begründet. Bei den Vertretungen der SVZ im Ausland handelt es sich um die Präsenz einer Bundesinstitution, welche die auswärtigen Beziehungen der Schweiz im weitesten Sinne betrifft.

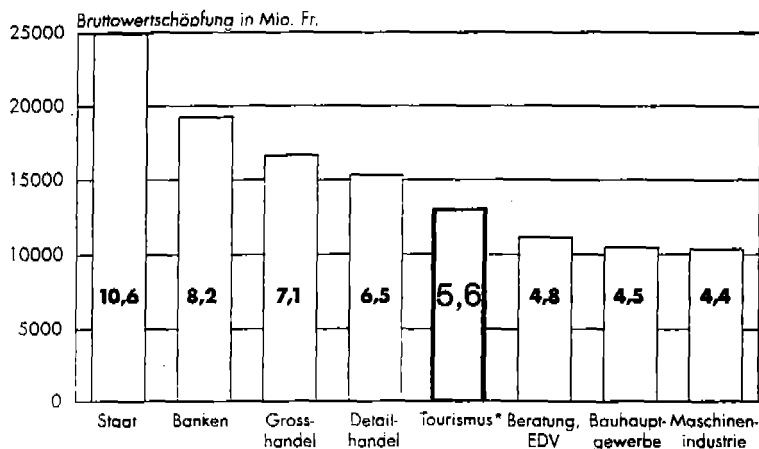
Die Förderung des Tourismus über die SVZ ist mit Artikel 31^{bis} Absatz 2 und Absatz 3 Buchstabe a und c zu begründen. Danach ist der Bund befugt, zur Förderung einzelner Wirtschaftszweige und zum Schutz wirtschaftlich bedrohter Landesteile geeignete Massnahmen zu treffen. Die mehrheitlich kleingewerblich organisierten touristischen Saisonbetriebe sind nicht in der Lage, die für das wirtschaftliche Überleben notwendige Werbung auf den Auslandsmärkten allein durchzuführen und zu finanzieren. Ganze Landesteile, insbesondere die Berg- und Randgebiete leben in starkem Masse vom Tourismus, der oft die einzige wertschöpfungsstarke Entwicklungsalternative zur stagnierenden Landwirtschaft ist.

Soweit die SVZ für den öffentlichen Verkehr, insbesondere die SBB und PTT-Betriebe wirbt, ergibt sich die Zuständigkeit des Bundes aus den Artikeln 26 und 36 der Bundesverfassung. Zur gesunden Betriebsführung gehört auch Werbung.

Das Gesetzmässigkeitsprinzip für Finanzhilfen verlangt, dass der Grundsatz der Beitragsgewährung in Form eines allgemein-verbindlichen Bundesbeschlusses niedergelegt wird. Indessen ist die Höhe des Beitrages der Finanzhilfe in einem nicht referendumspflichtigen Kreditbeschluss festzusetzen (vgl. etwa BBl 1983 I 878 ff. und 886 ff.).

Tourismus im Vergleich zu den wichtigsten Schweizer Wirtschaftszweigen

(Wert auf Säule = Beitrag zum Bruttoinlandprodukt in %)



* Der Tourismus ist kein eigenständiger Wirtschaftszweig; seine Wertschöpfung entsteht in zahlreichen verschiedenen Branchen.

Quelle: Produktionskonto 1985, BFS;

Studie «Wertschöpfung des Tourismus in der Schweiz», BIGA

Die Volkswirtschaft

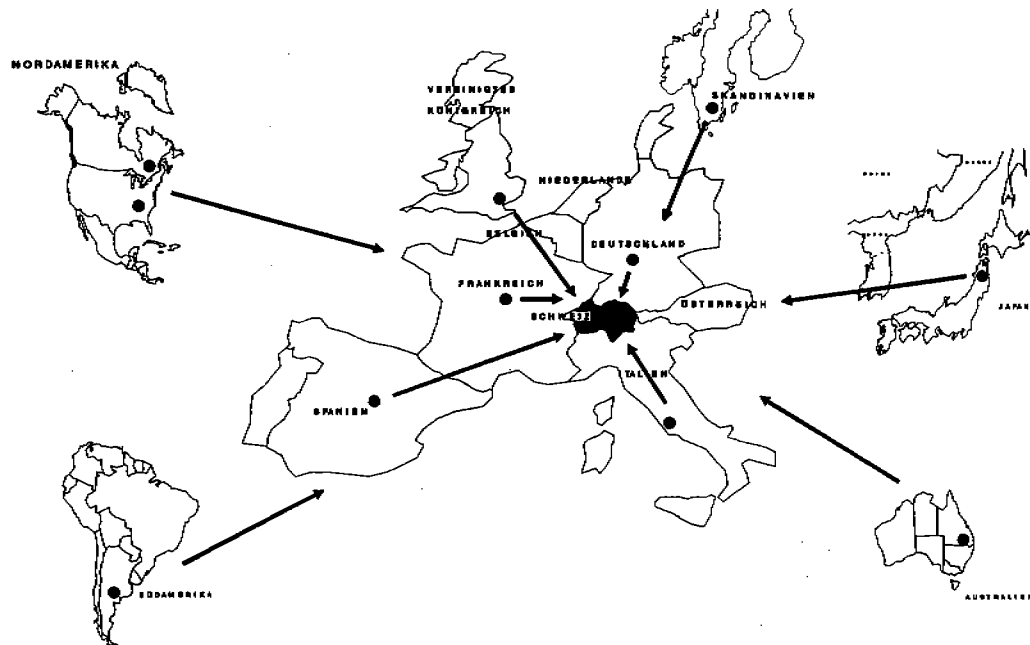
Staatsbeiträge an die Landeswerbung im internationalen Vergleich 1991

(Schätzung)

Land	in Millionen Franken	Anteil am Budget (in Prozent)
Frankreich	92	92
Spanien	90	100
Italien	80	100
Grossbritannien	75	65
Österreich	56	100
BRD	50	86
Schweiz	31	69

Touristische Märkte und Auslandvertretungen der Schweizerischen Verkehrszentrale

Vertretungen: Amsterdam, Brüssel, Buenos Aires, Chicago, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, London, Los Angeles, Madrid, Mailand, München, New York, Paris, Rom, San Francisco, Stockholm, Stuttgart, Sydney, Tokyo, Toronto, Wien



Stand: Ende 1991

Die bisherige Finanzierung der SVZ

Rubrik	in 1000 Franken				
	Rechnung				Budget
	1988	1989	1990	1991	1992
Aufwendungen					
Personal	18 880	19 935	19 543	22 493	24 086
Sachaufwand	6 720	9 604	7 708	8 069	8 560
Landeswerbung/Marketing ..	14 635	14 203	13 256	14 369	13 002
übriger Aufwand	2 445	1 778	262	223	236
Erträge					
<i>Bund</i>	27 000	27 000	27 000	31 000	31 000
übrige Träger	6 230	4 735	4 115	4 074	4 353
Kommerzielle Einnahmen ...	9 019	10 636	7 764	8 110	7 736
übrige Erträge	431	3 149	1 890	1 970	2 795
Total	42 680	45 520	40 769	45 154	45 884

Redimensionierungspläne der SVZ

Struktur	1991	1994
<i>Personalabbau</i>		
– Hauptsitz	67	52
– Vertretungen	158	102
Total	225	154
<i>Abbau Agenturnetz</i>		
Vertretungen *	22	8

* Die Vertretungen von Buenos Aires und Sydney sind in der ersten Hälfte 1992 geschlossen worden. Folgende Vertretungen sollen zusätzlich geschlossen werden:
Amsterdam, Chicago, Düsseldorf, Hamburg, Los Angeles, Madrid, München, Rom,
San Francisco, Stockholm, Stuttgart, Toronto

Damit würden folgende Vertretungen bleiben:

Brüssel, Frankfurt, London, Mailand, New York, Paris, Tokyo, Wien

Budgetierung der SVZ für die Jahre 1992–1994

Rubrik	in 1000 Franken		
	1992	1993	1994
Aufwände *			
– Personal- ** und Sachaufwand	32 882	29 860	29 000
– Landeswerbung	13 002	13 520	14 680
Erträge			
<i>Bund</i>	31 000	31 000	31 000
übrige Träger	4 353	4 100	4 130
Kommerzielle Einnahmen	9 331	8 280	8 550
Auflösung Reserven	1 200	–	–
Budget total	45 884	43 380	43 680
* ohne Folgekosten der Redimensionierung			
** Personalbestände am Jahresende:			
	1991	225 Mitarbeiter	
	1992	204 Mitarbeiter	
	1993	173 Mitarbeiter	
	1994	154 Mitarbeiter	

Bundesbeschluss über die Schweizerische Verkehrszentrale

Entwurf

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 19. August 1992¹⁾,
beschliesst:*

I

Der Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1955²⁾ über die Schweizerische Verkehrszentrale wird wie folgt geändert:

Art. 6

Der Bunde gewährt der Schweizerischen Verkehrszentrale in den Jahren 1993 und 1994 jährliche Finanzhilfen. Die Bundesversammlung bestimmt den Höchstbetrag der finanziellen Mittel mit einfachem Bundesbeschluss.

II

¹⁾ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

²⁾ Er tritt am 1. Januar 1993 in Kraft und gilt bis zum 31. Dezember 1994.

5620

¹⁾ BBl 1992 V 1185

²⁾ SR 935.21

**Bundesbeschluss
über die finanziellen Leistungen
an die Schweizerische Verkehrszentrale**

Entwurf

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung
und Artikel 6 des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1955¹⁾ über die
Schweizerische Verkehrszentrale,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 19. August 1992²⁾,
beschliesst:*

Art. 1

Für die Finanzhilfe an die Schweizerische Verkehrszentrale in den Jahren 1993 und 1994 wird ein Höchstbetrag von 62 Millionen Franken bewilligt.

Art. 2

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

5620

¹⁾ SR 935.21; AS ...

²⁾ BBl 1992 V 1185

Botschaft zu einer Änderung des Bundesbeschlusses über die Schweizerische Verkehrszentrale vom 19. August 1992

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	40
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	92.062
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.10.1992
Date	
Data	
Seite	1185-1205
Page	
Pagina	
Ref. No	10 052 378

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.