

**Botschaft  
über die Erhöhung des Beitrages an die Schweizerische  
Verkehrszentrale (SVZ)**

vom 24. Februar 1982

---

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

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft und den Entwurf zu einem Bundesgesetz betreffend die Änderung des Bundesbeschlusses über die Schweizerische Verkehrszentrale mit dem Antrag auf Genehmigung.

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

24. Februar 1982

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Honegger  
Der Bundeskanzler: Buser

---

## Übersicht

*Die Schweizerische Verkehrszentrale (SVZ) ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft des Bundes, die im Inland und über ein Netz von Auslandsvertretungen weltweit für unser Land und den Tourismus wirbt. Sie ist finanziell zu drei Vierteln vom Bundesbeitrag abhängig (exklusive Beiträge der SBB und PTT). Ohne Beitragserhöhung ab 1983 kann die Zentrale ihren vom Gesetzgeber erhaltenen Auftrag, die touristische Landeswerbung im In- und Ausland zu organisieren und durchzuführen, nicht mehr erfüllen, da die Mittel für Werbeausgaben fehlen werden.*

*Seit der letzten Erhöhung des Beitrages von 1974 erlitt die SVZ massive Teuerungsverluste, da zwei Drittel der Ausgaben in teuren ausländischen Städten anfallen. Infolge der schwierigen Finanzlage des Bundes ist es nicht möglich, die Verkehrszentrale in den nächsten Jahren im wünschbaren Rahmen zu unterstützen. Mit der beantragten Erhöhung des jährlichen Bundesbeitrages von 15 auf 21 Millionen Franken ab 1983 kann die SVZ in bescheidenem Umfang Werbemittel einsetzen und ihr Agenturnetz aufrechterhalten.*

*Wir sehen mittelfristig eine Revision des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1955 über die Schweizerische Verkehrszentrale vor, mit der die zukünftige Finanzierung und der Auftrag der Zentrale neu geregelt werden sollen. Die direktinteressierten Kreise müssen die SVZ mehr als bisher unterstützen. Ohne touristische Landeswerbung im In- und Ausland, die hauptsächlich durch die Verkehrszentrale erfolgt, ist die von der Tourismuswirtschaft selbst bezahlte kommerzielle Werbung nicht genügend wirksam.*

*Von einer erfolgreichen Werbung für den zunehmend stärker konkurrenzieren und auslandabhängigen schweizerischen Tourismus hängen der Wohlstand ganzer Landesteile und das Überleben der kleingewerblich organisierten Tourismuswirtschaft ab. Die Unterstützung der Verkehrszentrale, die für unser Land und unsere Eigenart im In- und Ausland Sympathien weckt, ist deshalb ein wichtiges Bundesanliegen.*

# Botschaft

## 1 Ausgangslage

### 11 Bisherige Bundesleistungen

Die Schweizerische Verkehrszentrale (SVZ) mit Sitz in Zürich und 22 Vertretungen im Ausland ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft des Bundes. Sie hat den gesetzlichen Auftrag, die gesamtschweizerische touristische Werbung im In- und Ausland zu organisieren und durchzuführen. Die Geschäftsführung der SVZ untersteht der Aufsicht des Bundesrates. Der Bund finanziert zu einem grossen Teil ihre Dienstleistungen und Einrichtungen. Der Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1955 über die Schweizerische Verkehrszentrale bildet die Rechtsgrundlage (SR 935.21; BBl 1955 II 289).

Der Bund stellt der SVZ seit ihrer Gründung im Jahre 1917 Mittel zur Verfügung, die er aufgrund der finanziellen Bedürfnisse der Zentrale und der aufgelaufenen Teuerung periodisch anpasste. Die Unterstützung der Zentrale ist demnach eine Daueraufgabe des Bundes. Die letzte ordentliche Erhöhung des jährlichen Bundesbeitrages gewährten die eidgenössischen Räte mit Bundesgesetz vom 22. März 1974 (AS 1975 1006; BBl 1973 II 460). Damals wurde der Beitrag ab 1975 auf jährlich 15 Millionen Franken festgelegt. Zudem wurden für die Periode von 1974 bis 1977 2,8 Millionen Franken für die Erneuerung von Auslandsagenturen zur Verfügung gestellt. Zwischen 1976 und 1980 erhielt die SVZ zusätzliche Mittel für die Sonderwerbeaktionen (Anhang, Übersicht 1). Nach einer langen Wachstumsphase in der Nachkriegszeit war 1974 im schweizerischen Tourismus ein Einbruch erfolgt. Noch 1979 lag das Total der von Ausländern in der Schweiz getätigten Übernachtungen 10 Prozent unter demjenigen von 1973 (1973 33,7 Mio., 1979 30,0 Mio. Übernachtungen). Im Rahmen der Arbeitsbeschaffungsmassnahmen wurden der SVZ mit Beschluss vom 19. März 1976 für 1976 und 1977 je 1 Million Franken zusätzlich überwiesen (AS 1976 1842; BBl 1976 I 653). Je 5 Millionen Franken pro Jahr wurden anschliessend 1979 und 1980 mit Beschluss vom 15. Dezember 1978 als Teil des Impulsprogrammes gewährt (AS 1978 2073; BBl 1978 II 1373). Dank dieser Sonderbeiträge war die SVZ bis Ende 1980 in der Lage, trotz laufend steigender fixer Kosten genügend Mittel für die eigentliche Werbung einzusetzen. Der Erfolg blieb denn auch nicht aus. Der Aufschwung des schweizerischen Tourismus von 1980 und 1981 ist neben günstigeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zweifellos auch auf die zusätzlichen Werbeanstrengungen der SVZ zurückzuführen (1980 36,0 Mio. Ausländerübernachtungen oder 20% mehr als im Vorjahr).

### 12 Problem

Seit 1981 verschlechtert sich die finanzielle Lage der SVZ zunehmend. Diese Entwicklung wurde durch die zehnprozentige Beitragskürzung des Bundes noch verstärkt. 1981 und 1982 mussten sämtliche Reserven aufgelöst werden, um noch minimale Werbeimpulse auslösen zu können. Ab 1983 wird die SVZ ohne

zusätzliche Einnahmen den Werbeauftrag des Gesetzgebers nicht mehr wahrnehmen können. Zu diesem Zeitpunkt wird bei budgetierten Einnahmen von 23 Millionen Franken und bei ebenso hohen fixen, d. h. kurzfristig nicht abbaubaren Kosten für den Einsatz von Werbemitteln nichts mehr übrig bleiben. Damit würde der für die Wirksamkeit der Dienstleistungen der SVZ letztlich massgebende Anteil der Werbemittel am Gesamtbudget, der von 1960 bis 1980 im Durchschnitt ein Drittel betrug, auf Null sinken (Anhang, Übersicht 2). Ohne Erhöhung des Bundesbeitrages wären ab 1983 in grösserem Ausmass Auslandagenturen zu schliessen und Personal zu entlassen. Ein Abbau der fixen Kosten um 2 Millionen Franken würde beispielsweise die Aufhebung von neun kleineren Agenturen und damit die Entlassung von 40 Angestellten bedingen. Eine solche Entwicklung ist im Interesse einer kontinuierlichen Werbung und damit verbunden einer besseren Auslastung der touristischen Einrichtungen unbedingt zu vermeiden. Sie würde das nach der gegenwärtig markanten Aufschwungphase zu erwartende geringere Wachstum der Frequenzen noch zusätzlich vermindern. Zudem können einmal verlorene Marktpositionen nur mit noch teureren Sonderanstrengungen wieder zurückerobert werden, wie die Erfahrungen in der Uhrenindustrie beweisen.

Seit dem Inkrafttreten des geltenden Beschlusses von 1955 wurden die Bundesleistungen an die SVZ bis 1975 durchschnittlich alle drei Jahre erhöht. Sollte die vorgesehene Erhöhung auf den 1. Januar 1983 in Kraft treten, wären acht Jahre seit der letzten ordentlichen Revision vergangen. Je länger mit Beitragserhöhungen zugewartet wird, desto höher fällt der notwendige zusätzliche Beitrag aus. Infolge der angespannten Finanzlage des Bundes war der SVZ daran gelegen, substantielle Einsparungen vorzunehmen und gleichzeitig bei den Direktinteressierten um vermehrte Beitragsleistungen nachzusuchen. Sie stellte deshalb erst Ende August 1981, als sie keinen anderen Ausweg mehr sah, ein Gesuch um Erhöhung des Bundesbeitrages, das Anlass für die Erarbeitung dieser Vorlage gab.

## **2 Sanierung der Verkehrszentrale**

### **21 Gründe für die finanziellen Schwierigkeiten**

Das bisherige Finanzierungssystem, das auf periodischem Aufstocken des Bundesbeitrages beruhte, führte schon immer zu teuerungsbedingten finanziellen Engpässen. Neben der Teuerung erlitt die SVZ zudem ab 1981 einen Einnahmenverlust infolge geringerer Bundesleistungen (siehe Anhang, Übersicht 3).

Der Bund zahlte der SVZ 1974 12,5 Millionen Franken und von 1975 bis 1980 jährliche Beiträge von 15 Millionen Franken. Seit 1981 beträgt der Bundesbeitrag infolge der linearen Subventionskürzung noch 13,5 Millionen Franken oder 1,5 Millionen Franken weniger. Im gleichen Jahr fielen auch die Sonderbeiträge von jährlich 5 Millionen Franken weg, die 1979 und 1980 im Rahmen des Impulsprogrammes gewährt wurden. Seit 1978 gewährte der Bund auch keine Beiträge oder Kredite für Investitionen in das Agenturnetz mehr. Die Bundesleistungen für die Erneuerung und den Unterhalt der Auslandsvertretungen fielen in der Periode von 1974 bis heute mit einer Summe von 2,8 Millionen Franken geringer aus als in der Vergleichsperiode von 1964 bis 1973.

Damals wurden der SVZ 6,2 Millionen Franken *à fonds perdu* und 5,3 Millionen Franken für zinslose Darlehen zur Verfügung gestellt.

Seit der letzten ordentlichen Beitragserhöhung im Jahre 1974 stieg die Teuerung auf den Ausgaben der SVZ massiv. Die aufgelaufene Teuerung betrug Mitte 1981 96 Prozent, was einem jährlichen Kaufkraftverlust von gegen 15 Prozent entspricht (Index 1974 = 100). Die von der SVZ zu verkraftende Teuerung überstieg beträchtlich die Inlandteuerung, welche für die gleiche Zeitspanne lediglich etwa 28 Prozent ausmachte. Der Grund liegt darin, dass zwei Drittel der Ausgaben der Zentrale im Ausland und dort vorwiegend in teuren Grossstädten getätigt werden. Die hohe Auslandteuerung wurde bis 1979 teilweise durch die Wechselkursentwicklung korrigiert.

## **22      Stufenweises Vorgehen**

Die finanzielle Krise der SVZ ist im wesentlichen die Folge des zeitlichen Zusammentreffens der fälligen ordentlichen Beitragserhöhung mit der starken Teuerung auf im Ausland getätigten Ausgaben und der linearen Kürzung des Bundesbeitrages. Beim Ausmass des zukünftigen Finanzbedarfs der Zentrale und bei den begrenzten finanziellen Möglichkeiten des Bundes wird kaum eine vollständige Sanierung aus Bundesmitteln bestritten werden können. Ziel dieser Vorlage ist es deshalb, der SVZ mit der Erhöhung des Bundesbeitrages für die nächsten Jahre das finanzielle Minimum für die Auftragerfüllung zu gewähren. Die für eine allenfalls redimensionierte und funktionsfähige Institution notwendigen Mittel können damit sichergestellt werden. Es handelt sich dabei in erster Linie um den Einsatz ausreichender Werbemittel und die Aufrechterhaltung eines marktgerechten Agenturnetzes.

Mit dieser Vorlage wird eine Übergangslösung angestrebt. Wir sehen mittelfristig eine Totalrevision des Bundesbeschlusses über die Verkehrszentrale vor, mit der sowohl die Finanzierung als auch der Auftrag umfassend überprüft werden sollen. Nur über eine vermehrte finanzielle Beteiligung der interessierten Kreise kann langfristig das tourismuspolitisch wünschbare Budget realisiert werden, das notwendig ist, um die internationale Marktstellung des schweizerischen Tourismus zu halten.

## **3          Notwendigkeit der touristischen Landeswerbung**

### **31          Voraussetzung für kommerzielle Werbung**

Die Verkehrszentrale ist für den schweizerischen Tourismus eine unentbehrliche Institution. Die SVZ betreibt keine direkte kommerzielle Werbung für bestimmte Unternehmen. Sie wirbt gemäss Auftrag des Gesetzgebers gesamtschweizerisch, also für das Ferien- und Reiseland als Ganzes. Diese Tätigkeit wird mit dem Begriff «touristische Landeswerbung» bezeichnet. Die SVZ versucht in der Praxis mittels Informationen über die Eigenart und die Schönheiten der Schweiz sowie über das touristische Angebot Gäste anzuziehen. Im Rahmen dieser touristischen Aufgabe trägt sie ganz wesentlich zur Selbstdarstellung unseres Bundesstaates im Ausland bei. Im Tourismus ist diese Art von Landes-

werbung Voraussetzung für kommerzielle Werbung und Verkauf. Es ist empirisch nachgewiesen, dass Touristen bei der Wahl des Reiseziels im allgemeinen zuerst das Land, dann die Region und den Ort berücksichtigen. Erst nach diesem Grundsatzentscheid werden konkurrierende Dienstleistungsangebote der einzelnen Unternehmen des touristischen Marktes miteinander verglichen. Im Gegensatz zu einem Industrieprodukt braucht es im Tourismus werbemässig ein «mehrstöckiges Gebäude» (lokale, regionale und nationale Ebene). Die Betreuung der verschiedenen Stockwerke wird im Rahmen einer Arbeitsteilung von den Verkehrsvereinen und der SVZ wahrgenommen. Die oft nicht leichte Koordination aller Werbeanstrengungen ist Aufgabe der Zentrale.

## 32      **Auslandabhängigkeit und Konkurrenz**

Die Schweiz ist touristisch eines der am nachhaltigsten genutzten Länder. Sie hat einen respektablen Marktanteil auf dem touristischen Weltmarkt. Bei den Einnahmen aus dem grenzüberschreitenden Reiseverkehr hält unser Land den 8. Rang in der Weltrangliste (Vergleichswerte: Grösse des Territoriums 112. Rang, Bevölkerung 67. Rang). Der Marktanteil der Schweiz kann nur bei steten Werbeanstrengungen auf den wichtigsten Kundenmärkten gehalten werden. Um das Risiko einseitiger Abhängigkeit von Teilmärkten zu verhindern, muss möglichst weltweit geworben werden. Diese Aufgaben kann nur eine nationale Werbezentrale erfüllen (Anhang, Übersicht 4).

Die Kehrseite der schweizerischen Erfolgswahlen im Tourismus ist die relativ grosse Auslandabhängigkeit. Fast die Hälfte der Übernachtungen des Landes werden von Ausländern getätigt. 1980 registrierte das Bundesamt für Statistik 36 Millionen Übernachtungen von Ausländern (48% des Logiernächtetotals) und 39 Millionen Übernachtungen von Schweizern. Der Ausländertourismus ist wesentlich krisenanfälliger als der Binnentourismus. Trotz guter Preis-Leistungs-Verhältnisse bleibt die Schweiz ein Land mit gefährdetem Preisimage im Ausland. Die ausländische Nachfrage ist sehr preisempfindlich. Veränderungen von Wechselkursen und Inflationsraten bringen in der Regel rasch wirksame Nachfrageschwankungen. Da ein bedeutender Teil des touristischen Angebotes der Schweiz auf Ausländertourismus angewiesen ist, müssen diese Risiken in Kauf genommen werden. Es ist eine der Aufgaben der SVZ, sie durch gezielte Informationen und Werbung zu begrenzen (Anhang, Übersicht 5).

Das Nachfrageverhalten hängt von der Konkurrenzsituation auf dem touristischen Markt ab. Aus devisenpolitischen Gründen sind immer mehr Staaten daran interessiert, Tourismus anzuziehen. Die Weltorganisation für Tourismus, der auch die Schweiz angehört, zählt über hundert Mitgliedstaaten, die alle nationale Werbeinstitutionen unterhalten. Die Verkehrszentrale spürt diese Konkurrenz zunehmend. Unsere Nachbarländer sind zugleich die grössten Konkurrenten und Partner an der Werbefront. Sie verfügten 1981 über mehr Werbemittel als die SVZ. Um einen minimalen Werbeeffect zu erzielen, muss zudem ein kleineres Reiseland im Verhältnis mehr Werbemittel einsetzen als ein grösseres. Als Indikator für die zunehmend härter werdende internationale Konkurrenz kann die in den siebziger Jahren festgestellte starke Steigerung der Budgets der

nationalen Werbezentralen unserer Nachbarländer herangezogen werden (Anhang, Übersicht 6).

Es braucht auch Landeswerbung für die Förderung des Binnentourismus. 1980 gaben die Schweizer im Ausland 4,8 Milliarden Franken aus. Es wäre verwerflicher Protektionismus, wollte man die Auslandsreisen der Bewohner eines der reisefreudigsten Länder einschränken. Hingegen darf und soll die Bevölkerung dazu animiert werden, auch im eigenen Land Ferien zu machen. Die SVZ verbreitet beispielsweise den Werbeslogan «Nach jeder Fernreise – Ferien in der Schweiz». Sie führt zudem zahlreiche Aktionen durch, wie etwa das Touristikbulletin über Telefonnummer 120, das 1980 von 370 000 Personen beansprucht wurde, oder die Broschüre «Schweiz gratis», in der dem Gast gezeigt wird, dass in unserem Land nicht alles etwas kostet. Erwähnenswert ist auch die gegenwärtig laufende Informationskampagne, um zum Wandern in der Schweiz anzuregen. Die Aktionen zur Förderung des krisenresistenten Binnentourismus sind notwendig, um ein Gegengewicht zu zahlreichen in der Schweiz werbenden ausländischen Verkehrsbüros zu schaffen. Es geht darum, dass trotz zunehmenden Auslandsreisen unserer Bevölkerung das mengenmässige Niveau des Binnentourismus gehalten werden kann.

#### **4 Bundesinteresse an der touristischen Landeswerbung**

##### **41 Landeswerbung als subsidiäre Bundesaufgabe**

Infolge der gegenwärtig günstigen touristischen Konjunktur und der guten Wachstumsaussichten wird wieder die Frage aufgeworfen, ob nicht die Branche die finanzielle Hauptlast für die touristische Landeswerbung tragen sollte. Wie bereits erwähnt, darf die Werbung für das Ferien- und Reiseland nicht mit der kommerziellen Werbung der Unternehmer verwechselt werden. Die touristischen Unternehmen bezahlen ihre Eigenwerbung selbst. Die Ausgaben der Branche für Werbemittel werden auf 150 Millionen Franken jährlich geschätzt. Es muss zudem daran erinnert werden, dass die Kurtaxen als von den Anbietern erhobene Zwecksteuern für die Verbesserung der touristischen Einrichtungen, hingegen nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht für Werbezwecke eingesetzt werden dürfen. Im übrigen muss auch bei der gegenwärtig günstigen Mengenkonjunktur darauf hingewiesen werden, dass die Tourismuswirtschaft bedeutende strukturelle Risiken in Kauf nehmen muss. Wegen der saisonalen Schwankungen sind die touristischen Einrichtungen viel geringer ausgelastet als etwa diejenigen der Industrie. Der durchschnittliche jährliche Auslastungsgrad beträgt in der Hotellerie 40 Prozent, bei den touristischen Transportanlagen 25 Prozent und bei den Ferienhäusern und Appartements 17 Prozent. Die Saisonalität und die damit vergleichsweise geringe Nutzung des Angebots sind eine Strukturschwäche des Tourismus und wirken sich auf die Rentabilität der Unternehmen aus.

Neben diesen finanziellen Grenzen sind die organisatorischen Schwächen des Tourismus hervorzuheben. Die Tourismuswirtschaft ist im allgemeinen klein- oder mittelgewerblich strukturiert. Beispielsweise weisen von den 7600 Hotelbetrieben 6200 bis 50 Betten, 1000 zwischen 51 und 100 und nur 400 über 100 Bet-

ten auf. Diese Wirtschaftsstruktur zwang die Unternehmen bereits anfangs dieses Jahrhunderts zu Gemeinschaftswerbung auf lokaler und regionaler Basis. Die Verkehrsvereine können im Ausland, oder generell auf entfernteren Märkten, kaum wirksam auftreten. Aus diesem Grund wurde die Schweizerische Verkehrszentrale als nationale Werbeorganisation gegründet. Der Schweizerische Tourismus lebt heute von einer Werbehierarchie, die unserem föderalistischen und marktwirtschaftlichen System entspricht. Die mittelständischen touristischen Unternehmen brauchen ein nationales Marketinginstrumentarium, um wettbewerbsfähig zu bleiben und um wirtschaftlich zu überleben. Letztlich sind nur die wenigen touristischen Grossunternehmen in der Lage, national und weltweit zu werben.

Die Organisation der Werbung von unten nach oben (Betrieb-Ort-Region-Land) bedingt unterschiedliche Träger und Finanzierungssysteme. Die Privaten finanzieren neben der eigenen zu einem grossen Teil die Gemeinschaftswerbung der Verkehrsvereine. Sie bringen zusammen mit den Gemeinden schätzungsweise 20 Millionen Franken jährlich für die lokale Werbung (ohne Verwaltungsausgaben) auf. Die Beiträge der Gemeinden werden in erster Linie aus Zwecksteuern finanziert (Sporttaxen, Billetsteuern usw.). Für die Werbung auf regionaler Ebene, also beispielsweise für das Berner Oberland, das Wallis oder Graubünden, werden jährlich 5 Millionen Franken für Werbemittel (Gesamtbudget der regionalen Vereine 1980 13,4 Mio. Fr.) ausgegeben. Neben den Privaten tragen die Kantone die regionale Werbung mit. Sie gewähren jährlich Subventionen aus allgemeinen Steuermitteln von 4 Millionen Franken. Dazu kommen Mittel aus kantonalen Tourismustaxen und öffentlichen Lotterien in der Höhe von 5,3 Millionen Franken. Aus diesen Gründen ist verständlich, dass die Privaten sowie die Kantone und die Gemeinden nur einen geringen Beitrag an die Verkehrszentrale leisten. Da die SVZ eine Bundesinstitution ist, darf die Finanzierung der Zentrale in erster Linie als Bundessache bezeichnet werden. Die auf nationaler Ebene von der Verkehrszentrale ausgegebenen Werbemittel betragen etwa vier bis fünf Prozent des Totals der in der Schweiz für die Tourismuswerbung aufgebrauchten Gelder, sofern das günstige Jahr 1980 mit dem Sonderbeitrag des Bundes als Berechnungsgrundlage gewählt wird (Anhang, Übersicht 7). Ohne Bundeshilfe ist eine sachgerechte schweizerische Tourismuswerbung nicht möglich. Die Verkehrsvereine sind in der Praxis auf die Dienstleistungen der Zentrale, wie etwa den Versand und die Verteilung der umfangreichen Werbemittel im Ausland, angewiesen.

## **42      Gesellschafts- und wirtschaftspolitische Bedeutung des Tourismus**

Der Stellenwert der touristischen Landeswerbung kann letztlich nur mit den Beiträgen des Tourismus zur Verwirklichung übergeordneter Ziele der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik des Landes begründet werden. In dem vom Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement 1979 herausgegebenen Schweizerischen Tourismuskonzept, welches von der beratenden Kommission für Fremdenverkehr des Bundesrates erarbeitet wurde, ist die politische Bedeutung des Tourismus umfassend gewürdigt.

Im Wirtschaftsbereich stehen gegenwärtig die regional- und die devisa-politische Bedeutung des Tourismus im Vordergrund. Ganze Landesteile, insbesondere unsere Berg- und Seengebiete, leben zu einem guten Teil von diesem Dienstleistungszweig. Die meisten der von Abwanderung bedrohten wirtschaftlichen Randgebiete setzen neben der traditionellen Landwirtschaft in zunehmendem Mass auf den Tourismus, was in den regionalen Entwicklungskonzepten zum Ausdruck kommt. Nichttouristische Wirtschaftsalternativen sind in diesen Gebieten kaum vorhanden. Zurzeit werden in den Bergregionen gemäss Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete ungefähr die Hälfte der Hotelliernächte und drei Viertel der Übernachtungen in der Parahotellerie unseres Landes realisiert. Aus gesamtschweizerischer Sicht gewinnt der devisa-politische Nutzen des Ferienplatzes Schweiz immer dann an Wichtigkeit, wenn die Handelsbilanz passiv ist. Der internationale Tourismus als dritt-wichtigster, aber unsichtbarer Exportzweig warf 1980 6,8 Milliarden Franken Devisen ab. Nach Abzug der touristischen Ausgaben der schweizerischen Bevölkerung im Ausland verblieb ein Aktivsaldo in der Ertragsbilanz von über 2 Milliarden Franken. Der Tourismus nutzt den wichtigsten Rohstoff der Schweiz, die Landschaft. Die touristische Wertschöpfung ist besonders hoch, da der Importanteil für diesen Rohstoff entfällt. Im übrigen ist auf die beschäftigungspolitische Bedeutung des Tourismus zu verweisen. Die Tourismuswirtschaft beschäftigt nach der Maschinen- und Metallindustrie am meisten Personal.

Die von der Wirtschaft angebotenen touristischen Einrichtungen dienen überdies kaum beachteten gesellschaftspolitischen Zwecken. Der Tourismus ist eine der erholungsintensivsten Freizeitformen. Die Befriedigung individueller Reise- und Ferienbedürfnisse trägt zu einem besseren Zusammenleben im Alltag bei. Tourismus kann unter bestimmten Voraussetzungen ein Mittel sein, um die kulturelle Distanz zwischen einzelnen Landesteilen und Ländern zu verringern. Neben teilweise beträchtlichen Eingriffen in die Kultur- und Naturlandschaft trägt er auch wesentlich zur Sensibilisierung der Bevölkerung für die Probleme des Natur- und Heimatschutzes bei.

### **43 Stellenwert der Landeswerbung in der Tourismusförderung**

Mit dieser Vorlage darf nun nicht der Eindruck erweckt werden, dass mit zusätzlichen Werbemitteln insbesondere ein beschleunigter Ausbau des bereits umfangreichen touristischen Angebotes der Schweiz erreicht werden soll. Es geht vielmehr in erster Linie darum, die teilweise ungenügende Nutzung des im letzten Jahrzehnt stark gewachsenen Angebotes zu verbessern. Zwischen 1970 und 1979 wuchs das Bettenangebot um 43 Prozent von 759 000 auf 1 084 000 Betten und die Transportkapazität der Luftseilbahnen um 86 Prozent von 123 000 auf 229 000 Personen pro Stunde. Diese Erhöhung des touristischen Angebotes wurde in den letzten Jahren im Entwicklungs-Berggebiet mit staatlichen Finanzierungshilfen (Bund, Kantone) gefördert. Bis 1990 soll das Bettenangebot aufgrund der Zielsetzungen der vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement genehmigten regionalen Entwicklungskonzepte mit jährlichen Zuwachsraten von 1,5 Prozent (Hotellerie) und 1,8 Prozent (Parahotellerie) noch weiter zunehmen. Trotz bereits hohem Erschliessungsstand ist ein massvoller

zusätzlicher Ausbau des touristischen Angebotes noch sinnvoll, sofern es gelingt, das Wachstum in schwach entwickelte Gebiete mit überdurchschnittlicher Eignung zu kanalisieren. Allerdings erfordert zusätzliches Wachstum des Angebotes auch mehr Mittel für die Werbung auf allen Ebenen. Der Werbemittelbedarf steigt bei dem in der Schweiz erreichten Umfang des Angebotes, unter Berücksichtigung des relativ hohen Preisniveaus und der Konkurrenz, mit dem weiteren Ausbau zudem überproportional. In den etablierten Tourismusgebieten sollte weniger der mengenmässige Ausbau als vielmehr die Verbesserung der Angebotsqualität angestrebt werden. Eine erfolgreiche Werbung ist nur möglich, wenn die Angebotsgestaltung befriedigt. Aus diesen Gründen unterstützt der Bundesrat aufgrund parlamentarischer Interventionen bei der Beratung früherer SVZ-Erlasse mit bescheidenen Mitteln die Informations- und Beratungsstelle des Schweizerischen Fremdenverkehrsverbandes, welche Gemeinden und Private bei der Planung und Gestaltung des Angebotes hilft.

## **5 Leistungen der Verkehrszentrale**

### **51 Auftrag**

Der in Artikel 1 Absatz 2 des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1955 über die Schweizerische Verkehrszentrale festgelegte Auftrag der Organisation und Durchführung der gesamtschweizerischen Verkehrswerbung im In- und Ausland ist im Bundesratsbeschluss vom 22. November 1963 über das Organisationsstatut der Zentrale (SR 935.211) näher umschrieben. Unter «gesamtschweizerisch» ist zu verstehen, dass die SVZ in erster Linie für das Land als Ganzes und nicht spezifisch für einzelne Regionen, Orte oder Unternehmen zu werben hat. Sie steht umgekehrt allen Trägern des Tourismus zur Verfügung. Mit «Verkehrswerbung» wird die Werbung für sämtliche mit der Reise und dem Aufenthalt verbundenen touristischen Dienstleistungen verstanden. Die Interessen und der Markt sind für den Reiseverkehr und die anderen touristischen Dienstleistungen identisch. Die Verkehrszentrale arbeitet deshalb im besonderen Masse mit den schweizerischen Reiseverkehrsunternehmen (SBB, Reisepost PTT, Swissair und übrige Transportunternehmen) zusammen. Ihre Auslandagenturen verkaufen Fahrkarten für die Bahnen und haben aufgrund von Artikel 2 des Bundesbeschlusses die Bezeichnung «Amtliche Agentur der Schweizerischen Bundesbahnen» zu führen. 1980 erzielte die SVZ im Ausland einen Billettumsatz von über 32 Millionen Franken und förderte damit den öffentlichen Verkehr. Die Zentrale führt aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung mit den SBB die Bahnwerbung im Ausland durch.

Die Grundaufgabe der SVZ ist die Landeswerbung im In- und Ausland. Sie läuft in drei Phasen ab. In der ersten und für die Zentrale wichtigsten Phase soll mit einer Sympathie- und Präsenzwerbung das Interesse für das Ferienland Schweiz geweckt werden. Gemäss Artikel 1 Absatz 2 des Organisationsstatuts hat die Werbung im Ausland das Verständnis für die politische, kulturelle und wirtschaftliche Eigenart der Schweiz zu fördern. Diese Aufgabe geht über die reine Tourismuswerbung hinaus. Die SVZ versteht sich in diesem Sinne als Instrument der Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik.

Dies zeigt allein schon der Umstand, dass die Zentrale die diplomatischen und konsularischen Aussenposten des Landes mit Informationsmaterial im Wert von jährlich gegen 200 000 Franken beliefert. Die Schweiz als auslandabhängiges Land kommt ohne gezielte Selbstdarstellung durch Information und Präsenz im Ausland nicht aus. Die Tourismuswerbung der SVZ, in der unser Land als Gastgeber vorgestellt und der Mensch ins Zentrum gerückt wird, eignet sich vorzüglich, um negative Vorurteile gegenüber unserem Land abzubauen.

Die Werbung der SVZ ist mit der Tätigkeit der anderen, für die Schweiz werbenden halbstaatlichen und privaten Institutionen im Einzelfall koordiniert. Die Koordinationskommission für die Präsenz der Schweiz im Ausland, mit Bundesgesetz vom 19. März 1976 (SR 194.1, BBl 1975 II 1) eingesetzt, sorgt für den wirksamen Einsatz der beschränkten Mittel für die Landeswerbung. Im Gegensatz zu den anderen Institutionen der Landeswerbung, wie etwa der Pro Helvetia oder der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung, verfügt die SVZ mit dem Agenturnetz in mehr als 20 Ländern über eine permanente Präsenz im Ausland (Anhang, Übersicht 8). Sie kann auch auf die aktive Unterstützung der diplomatischen und konsularischen Vertretungen im Ausland zählen, die vor allem in Gebieten ohne Agentur gewisse touristische Werbeaufgaben übernehmen. Es handelt sich um eine indirekte Dienstleistung des Bundes zugunsten des Tourismus.

Den Bereich der nationalen touristischen Sympathiewerbung hat die SVZ organisatorisch und finanziell selbst zu tragen. Erst in der zweiten Phase der Landeswerbung, welche die Verkaufsförderung betrifft, arbeitet sie eng mit den Organisationen des Tourismus und der Wirtschaft zusammen, wie in Artikel 1 Absatz 2 des Organisationsstatuts gefordert wird. Die SVZ koordiniert die Verkaufsförderung, indem sie ihre Dienstleistungen und Einrichtungen zur Verfügung stellt. Beispiele für diese verkaufsfördernde Tätigkeit sind etwa die nationalen Werbereisen oder der Swiss Travel Mart, eine Kontaktmesse für die Vermittlung konkreter Angebote, die von der SVZ organisiert und durchgeführt werden. Für solche Aktionen ist die finanzielle Beteiligung der Verkehrsvereine und der Wirtschaft erwünscht. Die Zentrale hat Koordinationsfunktion. In Artikel 1 Absatz 3 des Organisationsstatuts wird sie beauftragt, die für die Verkehrs- bzw. Landeswerbung bestimmten Geldmittel möglichst weitgehend zusammenzufassen.

Die verkaufsfördernden Massnahmen dienen der dritten kommerziellen Phase, dem Verkauf. Mit Ausnahme der Fahrkarten für die Bahnen ist er der dafür spezialisierten Wirtschaft, wie dem Reisebürogewerbe, den Hotels oder den Bergbahnen, überlassen worden. Die SVZ als subventionierte Institution des Bundes darf die einzelnen Vermittler nicht konkurrenzieren. Zudem hat sie die touristische Schweiz in ihrer ganzen Vielfalt anzupreisen. Innerhalb dieses Rahmens sind Anpassungen des SVZ-Auftrages an die sich wandelnden Bedürfnisse des touristischen Marktes durchaus denkbar.

## **52 Dienstleistungen im Überblick**

Die Verkehrszentrale erbringt ein beeindruckend breites Spektrum von Dienstleistungen, die jeweils im jährlichen Geschäftsbericht im einzelnen ausgewiesen

werden. Seit der letzten ordentlichen Beitragserhöhung im Jahre 1974 steigerte die SVZ ihre Dienstleistungen bei gleichbleibendem Personalbestand und unveränderter Qualität beträchtlich. Nicht nur der mengenmässige Ausstoss und Versand an Werbemitteln nahm bis 1980 stark zu, sondern auch die Tätigkeit in teilweise neu geschaffenen oder reorganisierten Bereichen, wie Information, Pressebetreuung und Verkaufsförderung. Am Hauptsitz in Zürich beschäftigen sich neun Abteilungen mit einzelnen Werbebereichen, die 1980, kurz zusammengefasst, folgende Dienstleistungen erbrachten:

#### *Produktion eigener Drucksachen und Prospekte*

Es wurden 38 Drucksachen mit Basisinformationen über die Schweiz, wie etwa über Familienferien oder Sprachkurse, in zahlreichen Sprachen und mit einer Gesamtauflage von 3 Millionen Exemplaren hergestellt. Zudem betrieb die SVZ eine hauseigene Film- und Fotoproduktion.

#### *Beteiligung an Ausstellungen und Messen*

Die SVZ beteiligte sich an 37 ausländischen Messen, wie etwa an der «Internationalen Tourismusbörse» in Berlin, und an 11 inländischen Ausstellungen, beispielsweise am «Salon des vacances» in Lausanne. Sie zeigte zudem eine selbst produzierte Wanderausstellung über das Thema «Die Schweiz und ihre Gletscher».

#### *Presse und Public Relations*

1980 wurden 635 ausländische Medienvertreter aus 44 Ländern betreut. In den einheimischen Medien arbeitete die SVZ beispielsweise in den Touristiksendungen «Touristorama» und «Unterwegs» von Radio DRS mit, ebenso in den Sendungen «Spécial-vacances» und «Sur demande» von Radio suisse romande.

#### *Information*

Es wurden wöchentlich das Touristikbulletin und der Schneebericht erarbeitet. Die Zentrale redigierte monatlich den schweizerischen Veranstaltungskalender, der in der «Revue Schweiz» veröffentlicht wird. Die Revue wird in den Zügen aufgelegt und hat gegenwärtig 10 000 Abonnenten. Mit ihren Sonderinformationen zielte die SVZ auf die Bereiche Kultur, Jugend, Erziehung, Sport und Heilbäder ab.

#### *Verkaufsförderung*

Um die volkswirtschaftlich interessanten Zusatzübernachtungen ausserhalb der Saison zu gewinnen, wurde die Werbung auf den Spezialmärkten, wie dem Kongresstourismus, verstärkt. Zudem organisierte die SVZ erstmals nationale Werbereisen nach Übersee und empfing 1300 ausländische Reisebürofachleute.

Zu diesen keineswegs abschliessend umschriebenen Dienstleistungen am Hauptsitz kommt die Werbung der Auslandvertretungen dazu. 80 Prozent des Personals der Zentrale arbeitet im Ausland (1981 53 Mitarbeiter am Hauptsitz, 200 in den Agenturen). Über die Publikumsagenturen wurden 1980 621 Tonnen Prospektmaterial verteilt (1974 486 t) und 1,5 Millionen Auskünfte gegeben. Die

Auslandvertretungen übertragen die Dienstleistungen des Hauptsitzes mit Multiplikatorwirkung auf die wichtigsten Auslandmärkte.

## **53 Werbeerfolgskontrolle**

Es ist schwierig, den Erfolg der Dienstleistungen der Verkehrszentrale zu messen. Insbesondere die Auswirkungen der Sympathiewerbung sind quantitativ kaum messbar. Hingegen kann der Erfolg konkreter Werbeaktionen aufgrund der Reaktion des touristischen Marktes annähernd erfasst werden.

So wirkten sich die Sonderbeiträge des Bundes, die ausschliesslich für den Einsatz von Werbemitteln verwendet wurden, sowohl auf die Produktivität der Zentrale selbst wie auch auf die touristische Nachfrage aus. Die Werbeoffensiven von 1976 und 1977 trugen im Ausland zu einem Meinungsumschwung bei. Der Abbau des damals äusserst negativen Preisimages des Landes trug trotz ungünstigem Frankenkurs zu einer Stabilisierung der touristischen Nachfrage auf relativ hohem Niveau bei. Mit den Sonderbeiträgen des Bundes von 1979 und 1980 gelang es schliesslich, die touristischen Frequenzen weit über den Stand vor der ersten Erdölkrise zu steigern. Dabei erhöhte sich die Produktivität der Zentrale, da die Sonderwerbeanstrengungen bei gleichbleibendem Personalbestand durchgeführt wurden. Voraussetzung für den erfolgreichen Werbemiteleinsatz war allerdings die Aufrechterhaltung des kostspieligen Agenturnetzes. Soll die SVZ produktiv bleiben, braucht sie weiterhin Werbemittel. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, auch in einer Aufschwungphase – wie 1980 bis 1981/82 – nicht auf eine mittelfristig wirksame Erhöhung zu verzichten.

Indiz für die marktnahe Tätigkeit der SVZ liefert die Auskunftsstatisik der Agenturen. Beispielsweise meldeten die Auslandvertretungen um die Jahreswende 1979/80 eine starke Steigerung der Informationsnachfrage der Kundschaft, die prozentual ungefähr gleich hoch war, wie die ein Jahr später festgestellte Erhöhung der Ausländerübernachtungen pro Agenturland. Die Entwicklung praxisnaher Methoden der Erfolgskontrolle ist in Zukunft im Rahmen des Möglichen noch mehr voranzutreiben. Zwischen 1974 und 1980 wurden in der Schweiz 69,6 Milliarden Franken aus dem Ausländer- und Binnentourismus eingenommen und von Bundesseite 117 Millionen Franken an die SVZ bezahlt. Zu diesem auch unter Berücksichtigung der Werbeleistungen aller anderen Träger günstigen Verhältnis zwischen Werbung und Ergebnis tragen in hohem Mass die Anstrengungen der Wirtschaft und die im Tourismus übliche «Mund zu Mund»-Propaganda bei (Anhang, Übersicht 9).

## **6 Kosten der Landeswerbung**

Aus der Entwicklung und der Struktur der Kosten und den möglichen Einsparungen ist der zukünftige Mittelbedarf der Verkehrszentrale zu ermitteln.

## **61 Kostenanalyse**

Der für eine erfolgreiche Werbung notwendige Produktionsapparat der SVZ ist kostspielig und teuerungsanfällig. Der Anteil der Personalkosten am Gesamt-

budget betrug 1981 57 Prozent. Dabei lagen die durchschnittlichen Kosten pro Angestellten mit 53 400 Franken etwa auf dem Kostenniveau der SBB (Voranschlag 1981 52 900 Fr. pro Angestellten) und beträchtlich unter dem Niveau der Bundesverwaltung, obwohl für das schweizerische Personal deren Besoldungsordnung annähernd übernommen worden ist. Der Anteil der Sachkosten des Hauptsitzes an den Gesamtkosten ist sehr gering. Er betrug 1981 3,2 Prozent. Der Sachkostenanteil der Agenturen belief sich im gleichen Jahr auf 12,1 Prozent. Das wichtigste Kostenelement sind die Mieten für Agenturen. Es wäre deshalb zu prüfen, ob für die SVZ der Kauf von Agenturliegenschaften nicht die billigere Lösung wäre. Im Budget der Zentrale nicht enthalten sind die Kosten für den Erneuerungsbedarf der Agenturen, der durchschnittlich 2,19 Millionen Franken pro Jahr ausmacht. Seit dem Ausbleiben der dafür bestimmten Bundesmittel (ab 1978) und der Erschöpfung des danach aus laufenden Mitteln gespeisten Agenturerneuerungsfonds musste sich die SVZ für die Deckung dieser Aufwendungen verschulden (1981 9,4 Mio. Fr.). Selbst in den Ausgaben für Werbemittel sind Kostenanteile gebunden (z. B. Versandkosten für Prospekte). Ein weiterer gebundener Ausgabenposten ist der Beitrag der SVZ an die Schweizer Reisekasse, der auf parlamentarische Anregung für die sehr wertvolle Informationstätigkeit dieser sozialtouristischen Institution ausgegeben wird (REKA-Führer mit Ferienwohnungen, Seilbahn-Führer usw.). 1980 betrug der Beitrag der SVZ an die REKA 158 000 Franken (Anhang, Übersicht 10).

Bei der gegebenen Kostenstruktur mit hohem Anteil an kurzfristig nicht abbaubaren Kosten, die zu zwei Dritteln im teuren Ausland ausgegeben werden, vermindern Einnahmenverluste durch Teuerung oder politische Entscheide das Werbebudget. Nur zusätzliche Einnahmen und eine straffe Ausgabendisziplin – vorwiegend bei den fixen Kosten – tragen zur Korrektur dieser Prozesse bei.

## **62      Einsparungen**

Aus Kostengründen hat die SVZ seit 1974 praktisch auf Personalerhöhungen verzichtet. Damals arbeiteten 252, 1981 253 Angestellte bei der Verkehrszentrale. In den letzten beiden Jahren wurden echte, d. h. langfristig wirksame Einsparungen von 500 000 Franken erzielt. 1981 und 1982 mussten zudem unechte Einsparungen infolge der Redimensionierung des Budgets von 3,5 bzw. 5,2 Millionen Franken vorgenommen werden. Konkret bedeuten diese unerwünschten Einsparungen etwa den Wegfall der Werbefilmproduktion und die Verminderung der Produktion um elf Drucksachen mit einer geplanten Auflage von 2 Millionen Exemplaren, die Aufgabe von sämtlichen Messebeteiligungen im Inland, die Beschränkung der Agenturbudgets usw. Bereits die Sparanstrengungen haben einen nicht zu unterschätzenden Abbau von Dienstleistungen und Werbewirksamkeit zur Folge. Weitergehende Einsparungen sind ohne grösseren, stark ins Gewicht fallenden Leistungsabbau nicht möglich.

## **63      Zukünftiger Mittelbedarf**

Bei der Bestimmung des Mittelbedarfes der SVZ ab 1983 wird von zwei Annahmen ausgegangen. Die Zentrale soll wieder wie in der Vergleichsperiode von

1974 bis 1980 durchschnittlich ein Drittel ihrer Aufwendungen für Werbemittel einsetzen können (Anhang, Übersicht 11). Wird das provisorische Budget von 1983 mit fixen Kosten von 22,83 Millionen Franken als Ausgangspunkt genommen, braucht die SVZ im gleichen Jahr 11,42 Millionen Franken für Werbemittel. 1974 bis 1980 konnten durchschnittlich 8,38 Millionen Franken für Werbemittel verwendet werden. Im übrigen soll die Zentrale ein angemessenes und marktgerechtes Agenturnetz im Ausland aufrechterhalten. Dazu besteht gemäss dem Zehnjahresplan der SVZ ein jährlicher Investitionsbedarf von 2,19 Millionen Franken (Anhang, Übersicht 12). Ohne Leistungsabbau und unter Berücksichtigung der beantragten Beitragserhöhung ist aufgrund realistischer Annahmen für 1983 eine Finanzierungslücke von 5,82 Millionen Franken, für 1984 von 7,87 Millionen Franken und für 1985 von 10,04 Millionen Franken in Kauf zu nehmen (Anhang, Übersicht 13).

## **7 Finanzierung der Landeswerbung**

### **71 Struktur und Entwicklung der Einnahmen**

Die Verkehrszentrale hängt finanziell zur Hauptsache vom Bund ab. Von 1974 bis 1981 betrug der Anteil der Bundesbeiträge an den Mitgliedsbeiträgen der SVZ durchschnittlich 76 Prozent. Weitere 18 Prozent der Beiträge lieferten SBB und PTT als Regiebetriebe des Bundes. Insgesamt leisten der Bund und seine Regiebetriebe also 94 Prozent der Beiträge. Es gilt allerdings zu berücksichtigen, dass die Beiträge von SBB und PTT für Werbeleistungen bezahlt werden, welche die SVZ zugunsten des touristischen Reiseverkehrs erbringt. Die übrige, breite Trägerschaft der SVZ steuerte im Jahresmittel lediglich 6 Prozent oder 1,32 Millionen Franken der Mitgliedsbeiträge bei. Davon wurden 904 000 Franken von touristischen Organisationen, wie dem Schweizer Hotelier-Verein, der Swissair, der Strassenverkehrsverbände usw. bezahlt. Die Kantone und Gemeinden zahlten 200 000 Franken oder 1 Prozent der Beiträge. Die Unternehmen beteiligten sich finanziell in erster Linie über die touristischen Organisationen an der SVZ und trugen deshalb direkt nur 189 000 Franken bei (Anhang, Übersicht 14).

Neben den Mitgliedsbeiträgen waren im übrigen die Erträge aus Provisionen für den Billettverkauf eine wichtige Einnahmenquelle, die allerdings auch Personal- und Sachkosten verursachte. Ihr Anteil betrug im Durchschnitt der Jahre 1974–1981 11 Prozent der gesamten Einnahmen.

Die Beiträge der einzelnen Träger der SVZ entwickelten sich unterschiedlich. Nur der Bund glich in den letzten 20 Jahren periodisch die Teuerung aus (Index der Beiträge 1960 100, Bundesbeitrag 1981 355). Auch die SBB steigerten ihre Leistungen beträchtlich (1981 270 Indexpunkte), ein Teil davon entfällt allerdings auf die Abgeltung von direkten Dienstleistungen der SVZ. Die Beiträge der übrigen Träger wurden seit Jahren nicht mehr an die Teuerung angepasst (Anhang, Übersicht 15).

## 72      **Finanzierungsaktionen**

Die Verkehrszentrale bemüht sich laufend darum, neue Mitglieder zu werben und die Mitgliedsbeiträge zu erhöhen: Die letzte grosse Finanzierungsaktion lief 1980/81. Es wurden Gesuche an die 26 Kantonsregierungen, 966 ausgewählte Gemeinden, 40 Bankinstitute, 230 ausgewählte grosse private Unternehmen mit ausenwirtschaftlichen und touristischen Interessen sowie 35 Unternehmen der Auto- und Ölbranche versandt. Einmal mehr brachte eine Aktion neben viel «Goodwill» für die SVZ nur geringe Mehrbeiträge: Wiederkehrende Beiträge 122 080 Franken, davon 58 530 Franken von Kantonen und Gemeinden; einmalige Solidaritätsbeiträge für 1981 und 1982 von 1 220 850 Franken, wovon 1 000 000 Franken des Schweizer Hotelier-Vereins. Die umfangreichen Bemühungen der SVZ haben gezeigt, dass die Finanzierungslücke auf freiwilliger Basis kaum zu schliessen sein wird, auch wenn die Dritteleistungen massiv erhöht würden. Im Rahmen der letzten Finanzierungsaktion wiesen die um Hilfe angegangenen Kantone darauf hin, dass touristische Landeswerbung in erster Linie eine nationale Aufgabe sei. Ohne Bundeshilfe kann diese sachlich notwendige Daueraufgabe finanziell nicht überleben.

## 73      **Finanzierungsalternativen**

Der Bundesbeitrag an die Verkehrszentrale wird auch in Zukunft für die Basisfinanzierung der Institution unentbehrlich sein. Eine Übertragung der Bundeskompetenz an die Kantone oder Dritte ist aus den erwähnten sachpolitischen Gründen nicht erwünscht. Die Restfinanzierung hingegen sollten die übrigen Träger sicherstellen. Damit behält die SVZ den Charakter einer Gemeinschaftsaufgabe aller interessierten Kreise und kann ihren Koordinationsauftrag besser erfüllen.

Die Direktinteressierten konnten in den letzten 20 Jahren ihre Leistungen nur unerheblich steigern. Sofern von den 1983 bis 1985 geschätzten Finanzierungslücken und dem bisherigen Anteil des Bundesbeitrages am Total der Beiträge ausgegangen wird, müssen sie ihre Beitragsleistungen ab 1983 verdoppeln. Zudem wären in Zukunft Teuerungsanpassungen notwendig. Ob die Träger der SVZ zu einer solchen Lösung bereit sind, wäre noch einmal abzuklären. Dabei müsste geprüft werden, ob der Bund zukünftige Mehrleistungen an allfällige Beitragserhöhungen der Direktinteressierten binden sollte.

Die vermehrte Heranziehung der interessierten Kreise für die Finanzierung der SVZ hat bestimmte Grenzen. Ein beträchtlicher Teil der Erwerbszweige, die in Tourismusebenen zu den direkten Nutzniessern gehören (z. B. das Baugewerbe oder der Detailhandel) zahlt nichts an die Zentrale. Diese Nutzniesser werden auch nicht über bestehende kantonale oder kommunale touristische Taxen erfasst, die in der Regel auf den Logiernächten des Beherbergungsgewerbes erhoben werden. Die Abgrenzung der Nutzniesser ist also schwierig. Das muss bei der Beurteilung der folgenden Vorschläge berücksichtigt werden. Im übrigen gehören die touristischen Nutzniesser in den Tourismusebenen zu den bedeutendsten Steuerzahlern. Sie sind also indirekt entsprechend ihrer Leistungskraft über die bestehenden ordentlichen Steuern erfasst.

Sofern auf dieser Basis die Restfinanzierung der SVZ nicht gesichert werden kann, müssten sich allenfalls die Kantone finanziell beteiligen. Sie könnten die Mittel in einer von ihnen gewählten Weise beschaffen, beispielsweise aus allgemeinen Steuermitteln oder aus Abgaben der Direktinteressierten. Die Kantonsanteile wären möglicherweise aufgrund der Hotellogiernächte gemäss Eidgenössischer Fremdenverkehrsstatistik festzulegen. Da die Verkehrszentrale im Rahmen der Landeswerbung im wesentlichen auch für die Kantone, Regionen und Gemeinden wirbt, wären solche Beiträge nicht unangemessen. Die schweizerische Tourismuswerbung ist traditionsgemäss eine Gemeinschaftsaufgabe von Behörden und Privaten aller Ebenen.

Im Zusammenhang mit den Geldsorgen der SVZ wird seit Jahren das Postulat einer autonomen Finanzierungsquelle für die Landeswerbung über eine Zwecksteuer vertreten. Dazu wäre allerdings eine Verfassungsgrundlage auf Bundesebene zu schaffen. Diese Lösung wäre an sich die einfachste. Allerdings müssten dann die Touristen, welche letztlich eine solche Abgabe zu bezahlen hätten, für die allgemeine Landeswerbung der Schweiz bezahlen. Technische Probleme gäbe es auch bei der Abgrenzung der Steuerpflichtigen. Wie bereits erwähnt, gehen bestehende touristische Taxen auf kommunaler und kantonaler Ebene einseitig von den erzielten Übernachtungen des Beherbergungsgewerbes aus, obwohl auch andere Erwerbszweige Nutzniesser des Tourismus sind. Es stellt sich zudem die Frage, ob Aufwand und Ertrag einer solchen Lösung in einem vertretbaren Verhältnis wären. Bei dieser Regelung würde der Bundesbeitrag aus allgemeinen Steuermitteln wegfallen.

Eine Lösung für die langfristige Sicherstellung des Finanzbedarfs der SVZ muss im Rahmen umfassender Grundlagenarbeiten und in Zusammenarbeit mit den interessierten Behörden und Organisationen möglichst bald gefunden und den eidgenössischen Räten im Rahmen der Totalrevision des Bundesbeschlusses von 1955 unterbreitet werden.

## **8            Finanzielle und personelle Auswirkungen**

### **81            Finanzielle Auswirkungen**

Mit dieser Vorlage wird die Erhöhung des jährlichen Bundesbeitrages an die SVZ von 15 Millionen auf 21 Millionen Franken ab 1983 beantragt. Die beantragte Beitragserhöhung ist als Übergangslösung zu betrachten.

### **82            Personelle Auswirkungen**

Die Vorlage hat weder für den Bund noch die Kantone einen Mehrbedarf an Personal zur Folge.

### **83            Richtlinien der Regierungspolitik**

Die Vorlage ist im Zwischenbericht des Bundesrates vom 5. Oktober 1981 zu den Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1979–1983 (Ziff. 325.4, 2. Teil, BBl 1981 III 665) sowie im Finanzplan enthalten.

## 9 Verfassungsmässigkeit

Die Zuständigkeit des Bundes für die Förderung der touristischen Landeswerbung beruht auf mehreren Artikeln der Bundesverfassung. Die Förderung des Tourismus über die Verkehrszentrale ist in erster Linie mit Artikel 31<sup>bis</sup> Absatz 2 und Absatz 3 Buchstaben a und c zu begründen. Danach ist der Bund befugt, zur Förderung einzelner Wirtschaftszweige, zur Erhaltung wichtiger, in ihrer Existenz gefährdeter Wirtschaftszweige und zum Schutz wirtschaftlich bedrohter Landesteile geeignete Massnahmen zu treffen. Absatz 3 Buchstabe a umfasst die Förderung der mehrheitlich kleingewerblich strukturierten touristischen Saisonbetriebe, die von ausländischen Gästen abhängen. Sie sind nicht in der Lage, die für ihr wirtschaftliches Überleben notwendige Werbung auf den Auslandsmärkten durchzuführen und zu finanzieren. Diese mittelständischen Betriebe, meist in Familienbesitz, bürgen für typisch schweizerische Qualität, welche die Hauptstärke unseres Tourismus im weltweiten Konkurrenzkampf ausmacht. Absatz 3 Buchstabe c ist erfüllt, weil die von Abwanderung bedrohten Randgebiete – insbesondere das Berggebiet – neben der Landwirtschaft nur im Tourismus echte Wirtschaftschancen haben. Sie leben in starkem Mass vom Tourismus. Die über die touristische Landeswerbung angezogenen Gäste tragen dazu bei, diese bedrohten Wirtschaftsräume zu schützen.

Soweit die Förderung in der Werbung für die Schweizerischen Bundesbahnen und die PTT-Betriebe besteht, ergibt sich die Zuständigkeit des Bundes aus den Artikeln 26 und 36 der Bundesverfassung; denn zur gesunden Betriebsführung gehört auch Werbung.

Soweit die Verkehrszentrale über die Agenturen und das Personal im Ausland wirbt, handelt es sich um Präsenz einer Bundesinstitution im Ausland, welche die auswärtigen Beziehungen unseres Landes im weitesten Sinne des Wortes betrifft. Die Förderung der Landeswerbung liegt deshalb in der allgemeinen Zuständigkeit des Bundes für die Aussenpolitik begründet. Da die Verkehrszentrale mit der touristischen Landeswerbung auch für die kulturelle Vielfalt und Eigenart der Schweiz Verständnis weckt, ergibt sich zudem teilweise eine Zuständigkeit aufgrund der stillschweigenden Kompetenz des Bundes für die Kulturförderung.

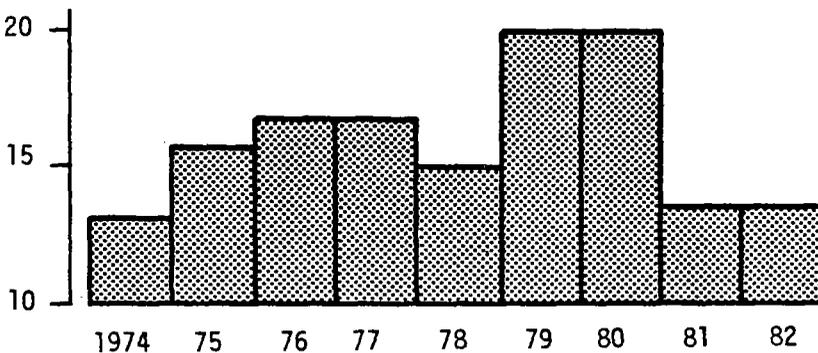
Das Gesetzmässigkeitserfordernis für Finanzhilfen verlangt, dass der Erlass in Gesetzesform gekleidet wird, obwohl er keine generell-abstrakten Normen im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes enthält. Im übrigen verlangt auch Artikel 32 Absatz 1 der Bundesverfassung einen referendumspflichtigen Erlass.

**Bundesbeiträge an die Schweizerische Verkehrszentrale 1974–1982**

(in Millionen Franken)

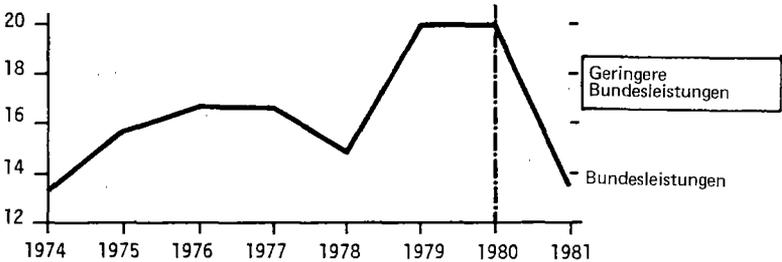
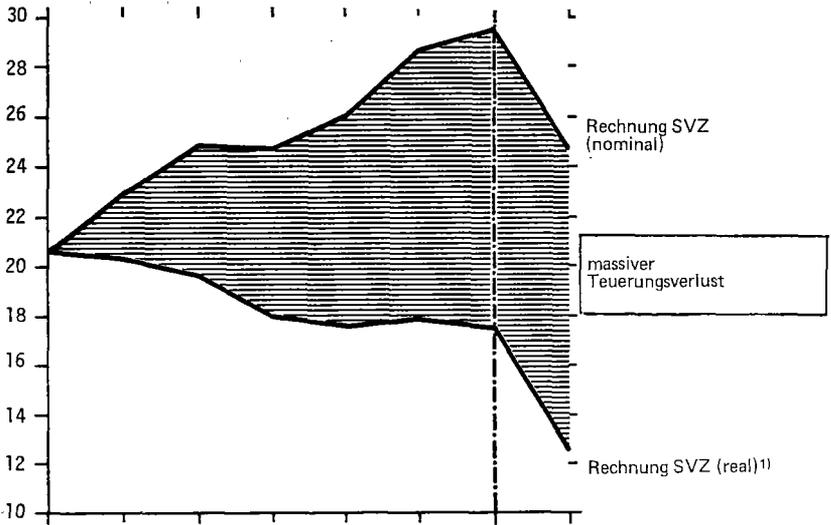
Jahr	Ordentliche Beiträge	Sonderbeiträge	Agenturerneuerungen	Total
1974 .....	12,5	–	0,7	13,2
1975 .....	15,0	–	0,7	15,7
1976 .....	15,0	1,0	0,7	16,7
1977 .....	15,0	1,0	0,7	16,7
1978 .....	15,0	–	–	15,0
1979 .....	15,0	5,0	–	20,0
1980 .....	15,0	5,0	–	20,0
1981 .....	13,5	–	–	13,5
1982 .....	13,5	–	–	13,5

Mio. Fr.

**Jährlich verfügbare Werbemittel 1974–1983**

Werbemittel	Jahre	1974–1980 (Mittelwert)	1981	1982	1983
in 1000 Franken .....		8387	5596	3878	226
in Prozent des Budgets		33	23	15	1

Gründe für die finanziellen Schwierigkeiten



<sup>1)</sup> Berechnungsgrundlage: Teuerungsentwicklung in der Schweiz und in den Agenturländern der SVZ, gewichtet nach deren kostenmässigen Anteil an der Rechnung der SVZ.

Jahr	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Teuerungsindex . . . . .	100	112,8	125,9	137,2	147,0	160,3	177,9	196,0

**Einnahmen aus dem grenzüberschreitenden Tourismus 1980**

Staaten	in Millionen Dollar
1. USA .....	10 100
2. Italien .....	8 914
3. Frankreich .....	8 235
4. Spanien .....	6 968
5. Grossbritannien .....	6 932
6. Deutschland .....	6 640
7. Österreich .....	6 441
8. Schweiz .....	3 149
9. Mexiko .....	2 891
10. Kanada .....	2 284

Quelle: OCDE, Politique du Tourisme, 1981

**Auslandabhängigkeit des schweizerischen Tourismus**

Jahre	Ausländertourismus in der Schweiz		
	Übernachtungen in Millionen	Anteil am Total der Übernachtungen in Prozent	Einnahmen in Milliarden Franken
1974 .....	31,800	47	5,340
1975 .....	32,258	47	5,380
1976 .....	31,062	47	5,500
1977 .....	32,942	48	6,070
1978 .....	32,459	47	5,630
1979 .....	30,055	45	5,640
1980 .....	36,026	48	6,870

## Vergleich des Budgets der Schweizerischen Verkehrszentrale mit ausländischen nationalen Werbebudgets

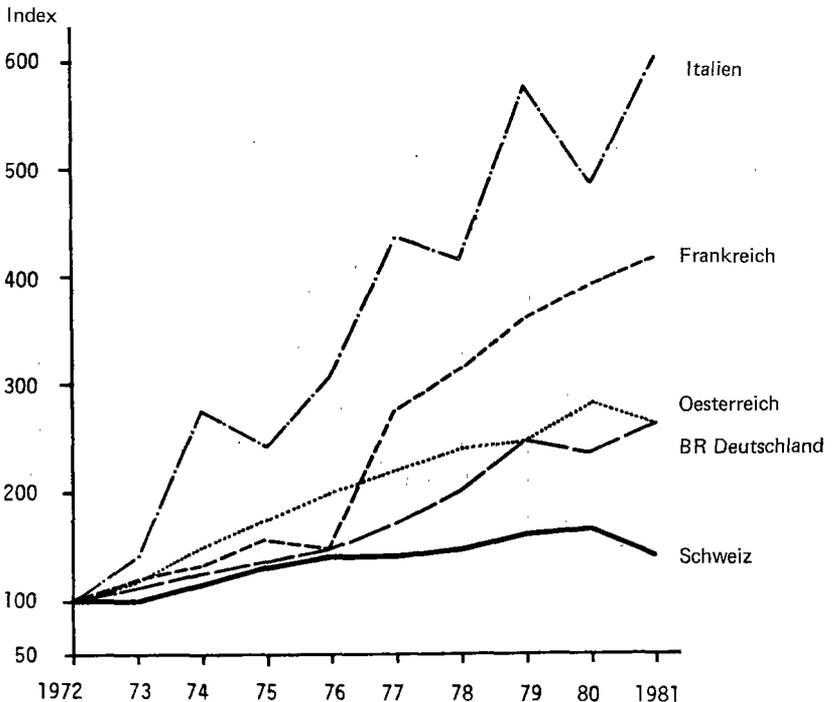
(Beträge in Franken)

### Die wichtigsten Indikatoren 1981

	BR Deutschland	Frankreich	Italien	Österreich	Schweiz
Budget . . . . .	27 060 000	54 247 424	34 144 600	31 680 000	24 722 000
Beitrag Zentralstaat in Prozenten des Budgets .	100	100	100	80	55

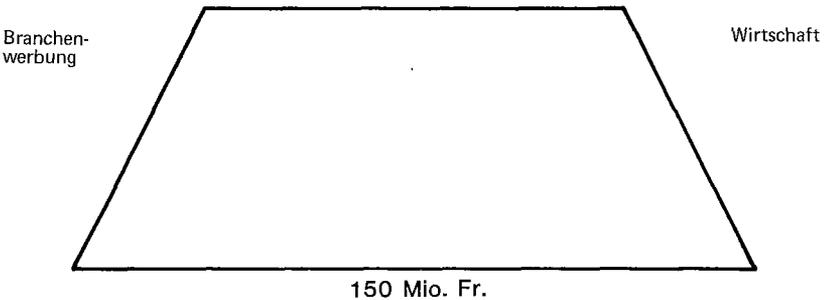
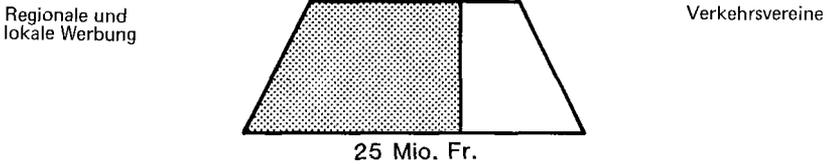
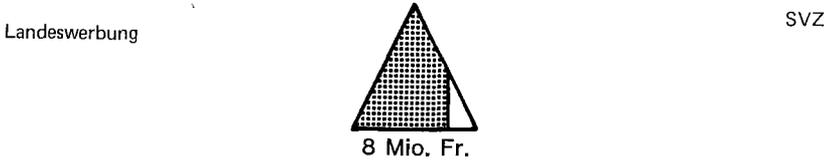
### Entwicklung der Budgets 1972–1981

(nominal, in Landeswährung)



**Organisation und Finanzierung der schweizerischen Tourismuswerbung**

(geschätzte Ausgaben für Werbemittel ohne Personal- und Sachkosten 1980)



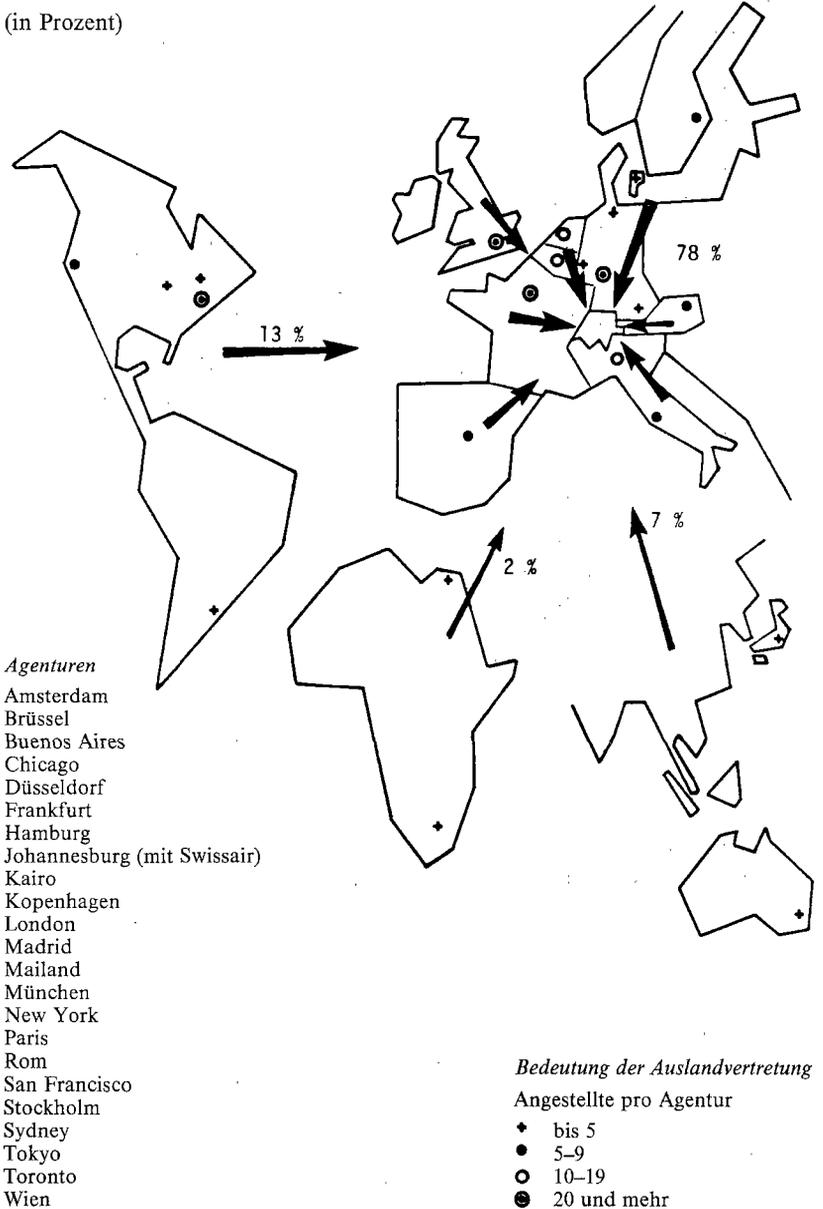
-  = Bund und Regiebetriebe SBB/PTT
-  = Kantone, Gemeinden
-  = Private

Geschätzte Ausgaben für Werbemittel für den schweizerischen Tourismus: 183 Mio. Fr.

**Touristische Märkte der Schweiz und Auslandvertretungen der Schweizerischen Verkehrszentrale**

**Touristenströme nach der Schweiz 1980**

(in Prozent)

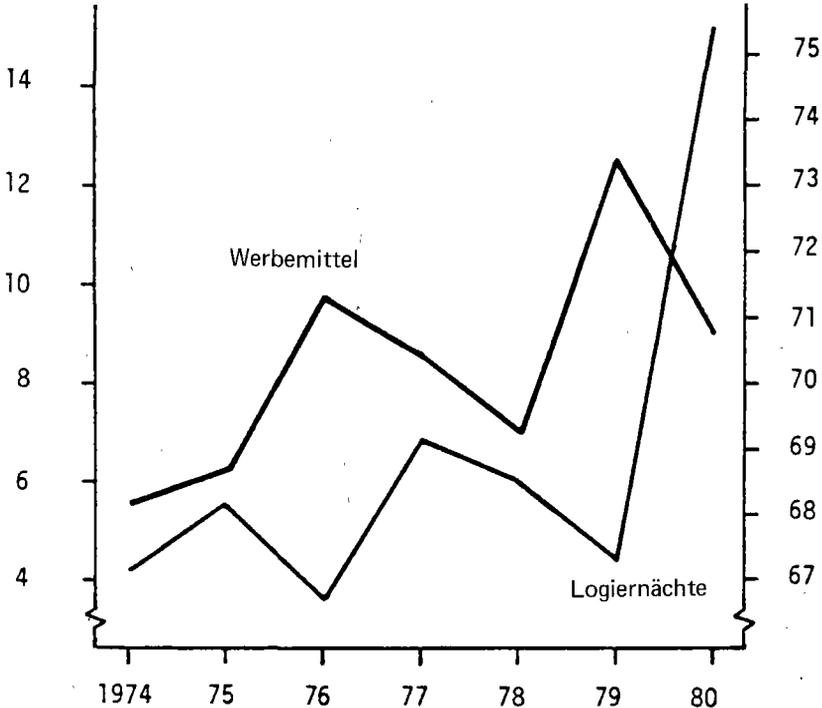


## Ansätze zu einer Werbeerfolgskontrolle

## Eingesetzte Werbemittel und Entwicklung der Logiernächte

Werbemittel SVZ  
in Millionen Franken

Logiernächte in allen  
Beherbergungsformen  
in Millionen



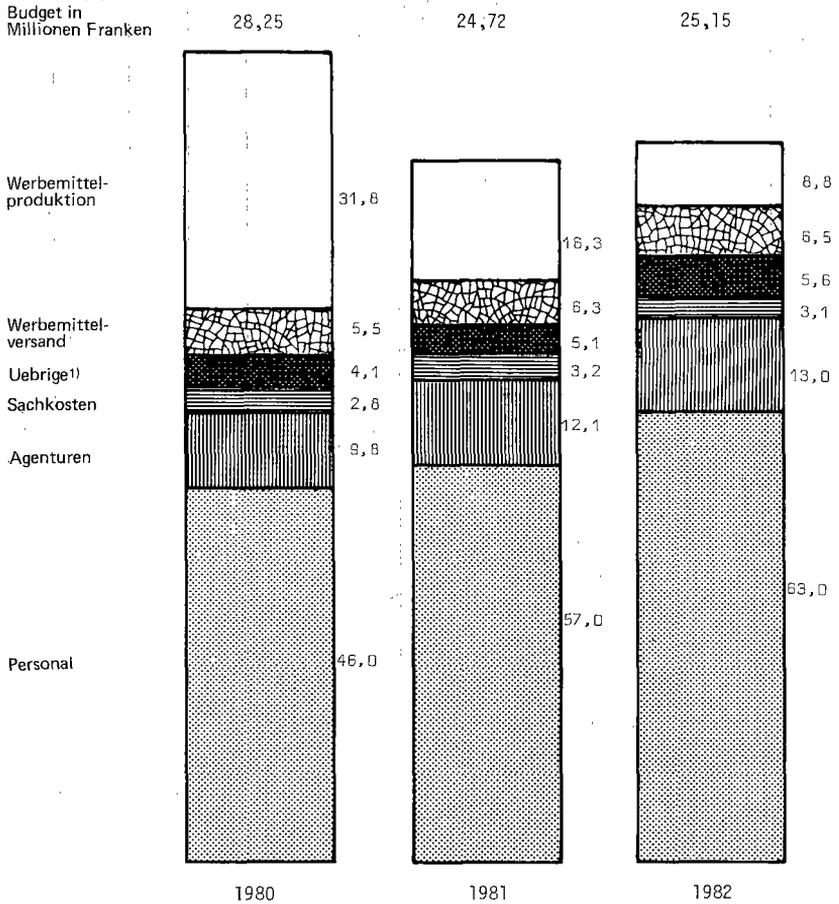
## Informationsnachfrage und Entwicklung der Logiernächte

Phase 1: Dezember–April 1979/80 Phase 2: Statistik 1980

	Zunahme der erteilten Auskünfte	Zunahme der Logiernächte
Belgien .....	+ 15%	+ 12%
BR Deutschland .....	+ 25%	+ 25%
Frankreich .....	+ 16%	+ 16%
Grossbritannien .....	+ 19%	+ 29%
Italien .....	+ 27%	+ 13%
Niederlande .....	+ 11%	+ 23%
USA .....	pessimistisches Bild	+ 14%

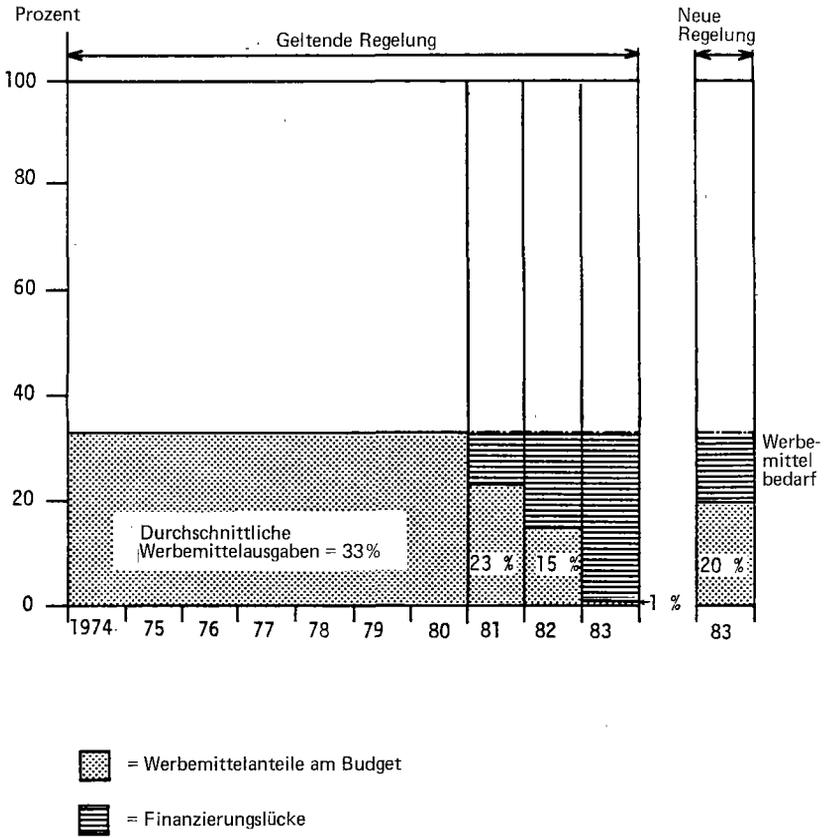
**Kostenstruktur der Schweizerischen Verkehrszentrale 1980–1982**

(Anteile in Prozenten)



l) Übrige: Leistungen für Rentner  
Kommissionsrückerstattungen an Reisebüros  
Behörden

Werbemittelanteile am Budget vor und nach Erhöhung des Bundesbeitrages



**Investitionsbedarf für Agenturen 1981–1990**

(Beiträge in Franken)

1.	<i>Agentursanierungen</i>		
1.1	Madrid (1981) .....	300 000	
1.2	Rom (1981).....	500 000	
1.3	New York (1982/83).....	2 500 000	
1.4	Wien (1984) .....	700 000	
1.5	London (1985/86) .....	1 500 000	
1.6	Tokio (1983/84).....	300 000	
1.7	Stockholm (1987).....	300 000	
1.8	Amsterdam (1988/89).....	500 000	
1.9	Paris (1987/89) .....	1 000 000	
1.10	Mailand (1986) .....	300 000	
1.11	Sydney (1984) .....	<u>300 000</u>	8 200 000
2.	<i>Agenturunterhalt</i>		
	Jährliche Arbeiten für Werterhaltung...	700 000	7 000 000
3.	<i>Wünschbare Neueröffnungen</i>		
3.1	Rio de Janeiro .....	500 000	
3.2	Aussenstelle in Frankreich.....	300 000	
3.3	Aussenstelle in England.....	300 000	
3.4	München (1981).....	<u>100 000</u>	1 200 000
4.	<i>Teuerung</i>		
	Etwa 33 Prozent auf 16 400 000 Franken (Pos. 1–3) .....		<u>5 500 000</u>
	Investitionsbedarf 1981–1990 .....		21 900 000
	(ohne Ausgaben für allfällige Liegenschaftskäufe)		

**Wünschbares Budget 1983–1985 und geschätzte Finanzierungslücke**

(in Millionen Franken)

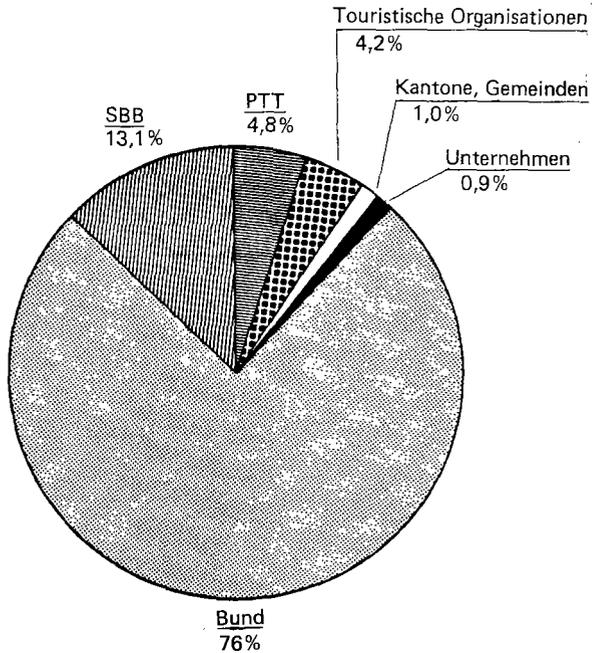
	1983	1984	1985
<i>Aufwendungen</i>			
(ohne Leistungsabbau)			
Werbemittel <sup>1)</sup> .....	11,42	12,10	12,82
Personal- und Sachkosten <sup>2)</sup> .....	22,83	24,20	25,65
Total 1 .....	34,25	36,30	38,47
Agenturerneuerungen <sup>3)</sup> .....	2,19	2,19	2,19
Total 2 .....	36,44	38,49	40,66
<i>Einnahmen</i>			
(unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen Beitragserrhöhung und ohne Mehrleistungen von Dritten)			
Bund .....	21,00	21,00	21,00
Übrige .....	5,21	5,21	5,21
Kommerzielle <sup>4)</sup> .....	4,41	4,41	4,41
	30,62	30,62	30,62
<i>Finanzierungslücke</i>			
(mit Beitragserrhöhung Bund)			
Aufwendungen .....	36,44	38,49	40,66
Einnahmen .....	30,62	30,62	30,62
	5,82	7,87	10,04
<i>Finanzierungslücke</i>			
(ohne Beitragserrhöhung Bund) .....			
	5,82	7,87	10,04
	6,0	6,0	6,0
	11,82	13,87	16,04

*Annahmen:*

- 1) Ein Drittel des Budgets (ohne Agenturerneuerungen).
- 2) Angenommene Teuerung: 1983–1985 6% pro Jahr.
- 3) Durchschnittlicher jährlicher Investitionsbedarf der Agenturen (Teuerung inbegriffen).
- 4) Billettverkauf nach geschätztem Geschäftsgang.

**Anteil der wichtigsten Träger der Schweizerischen Verkehrszentrale am Total der Beiträge**

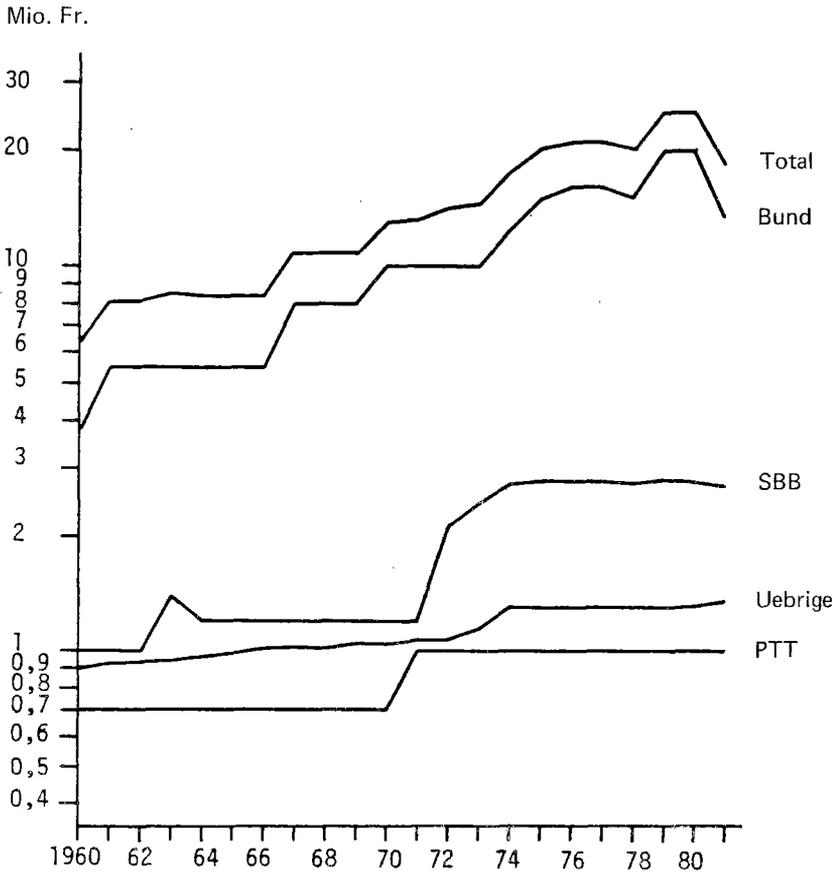
(im Durchschnitt der Jahre 1974–1981)



Träger	Beiträge in 1000 Franken
Bund .....	16 000 (inkl. Sonderbeiträge)
SBB .....	2 765
PTT .....	1 000
Kantone, Gemeinden .....	220
Touristische Organisationen .....	904
Unternehmen .....	189

**Entwicklung der Beiträge der wichtigsten Träger der Schweizerischen Verkehrszentrale**

(Logarithmische Skala)



- Übrige:
- Touristische Organisationen
  - Kantone, Gemeinden
  - Unternehmen

**Bundesbeschluss**  
**betreffend die Änderung des Bundesbeschlusses**  
**über die Schweizerische Verkehrszentrale**

*Entwurf*

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 24. Februar 1982<sup>1)</sup>,  
*beschliesst:*

I

Der Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1955<sup>2)</sup> über die Schweizerische Verkehrszentrale wird wie folgt geändert:

*Art. 6*

Die Leistungen des Bundes an die Schweizerische Verkehrszentrale betragen für die Jahre 1983 bis 1987 jährlich 21 Millionen Franken.

II

<sup>1)</sup> Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich. Er untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2)</sup> Er tritt am 1. Januar 1983 in Kraft und gilt bis am 31. Dezember 1987.

8364

<sup>1)</sup> BBl 1982 II 22

<sup>2)</sup> SR 935.21

## **Botschaft über die Erhöhung des Beitrages an die Schweizerische Verkehrszentrale (SVZ) vom 24. Februar 1982**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.013
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.05.1982
Date	
Data	
Seite	22-53
Page	
Pagina	
Ref. No	10 048 641

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.